
Familia, libertad y pobreza: Un nuevo híbrido escolar

La experiencia de las escuelas
autónomas en Nicaragua

Axel Rivas

Primer Premio del Concurso:

“Incentivos al estudio de la gestión educativa 2001”

IIPE/UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

Fundación Ford



UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



Axel Rivas

Profesor Ayudante de Sociología de la Educación, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Área Política Educativa de CIPPEC.

© Copyright UNESCO 2001

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris,
Francia.

IIPE/UNESCO - Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires
Argentina

Índice

Agradecimientos	5
Introducción	7
1. Historia y contexto pendular de Nicaragua y su educación	13
2. La autonomía escolar	17
2.1. Surgimiento: contexto y objetivos	17
2.2. Evolución: crecimiento y cambios	20
3. Los ejes transfigurados	27
3.1. La totalización económica	28
3.2. Familia y poder	35
3.3. La libertad y el Estado	42
3.4. La revolución micropolítica	49
3.5. La incierta pedagogización de la autonomía	56
4. Mezclas y conclusiones	67
4.1. Reforma y forma escolar	67
4.2. El caso, la teoría, la apología y la crítica	70
4.3. Liberar escuelas	78
Bibliografía	83
Entrevistas realizadas	89
Anexo. Cuadro resumen de escuelas visitadas	91

Agradecimientos

Deseo expresar mi agradecimiento a todas las personas que ofrecieron su tiempo y su sincera disposición en Nicaragua ante las entrevistas concedidas. Llegué al país con sólo un par de contactos y con muy poco tiempo para realizar este estudio tal como me lo había propuesto, y en pocos días ya me habían recibido cálidamente todas las personas de los distintos ámbitos a quienes solicité una conversación sobre la cuestión de la autonomía escolar.

Quiero señalar una mención especial a la atención brindada por las autoridades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua, fundamentalmente a partir del constante y desinteresado apoyo del personal de la Dirección de Descentralización Educativa. Tanto Luis Narváez como Marina Morales fueron muy pacientes conmigo y me brindaron información (documentos, datos, etc.) muy valiosos. Fueron también ellos los que hicieron posible mi acceso a las escuelas, brindándome un listado abierto para que yo realice la muestra con total independencia y facilitando todos los medios para concretar las visitas en el breve tiempo de mi estadía. Este trabajo no hubiera sido posible sin su colaboración.

También del MECD, quiero agradecer a Nora Gordon y Reyna López, quienes me expusieron, en representación del Equipo de Evaluación de la Reforma, puntos muy importantes de análisis a partir de sus evaluaciones y accedieron a realizar una lectura comentada de la primera versión de este trabajo. A su vez, doy gracias a las distintas Delegaciones Educativas Municipales y Departamentales que me brindaron su tiempo (pese a sus múltiples tareas cotidianas) y a Daysi Cordero de Castillo, Delegada Departamental de Managua II, que me acompañó amablemente en mi visita a escuelas rurales.

Por otra parte, el cordial recibimiento que me dieron las universidades en la persona de sus principales investigadores de la educación ha sido inestimable. Deseo señalar aquí a Valinda Sequeira, Raúl Ruiz Carrión y Cefas Asencio, investigadores del Centro de Investigaciones Socio-Educativas (CISE) de la UNAN, y a Rafeal Lucio Gil, Miguel de Castilla y, muy especialmente por el valor de sus palabras y reflexiones, a Juan Bautista Arrien, todos del Instituto de Investigación Educativa de la Universidad Centro Americana (IEDUCA). Estos fructíferos diálogos me permitieron obtener una visión profunda del contexto educativo nicaragüense y de la inserción de la política de autonomía escolar en el mismo, además de proporcionarme valiosa bibliografía al respecto.

José Antonio Zepeda, actual Secretario General de ANDEN, sindicato de docentes afín al sandinismo, y Mario Quintana, ex Secretario General del mismo gremio, me brindaron un amplio tiempo para entrevistarlos y sus reflexiones fueron muy motivantes para profundizar algunos aspectos de este trabajo.

Ya fuera del contexto específico de Nicaragua, pero no fuera de su estima, agradezco a Robert Arnove por sus detallados comentarios de la primera versión de este texto y especialmente a Rosa María Torres, quien me brindó una iluminadora conversación sobre la educación de la Nicaragua revolucionaria antes de mi partida y estuvo cerca durante toda la elaboración de este trabajo.

También quiero expresar aquí mi agradecimiento más de fondo a las tres principales personas que en estos años me han ayudado y acompañado en el camino de la educación: Antonio Cicioni, Pedro Krotsch y Alberto Florio. Sin ellos tampoco este viaje y esta investigación hubiesen sido posibles.

Por último, mi más preciado agradecimiento a todos aquellos que me abrieron las puertas de las escuelas nicaragüenses. Fue allí donde más aprendí y donde siempre tuve la fortuna de ser bien recibido. Quiero señalar aquí el valor incansable de la labor cotidiana de todas ellas, aunque mi recuerdo más especial se queda con la escuelita Solidaridad, ubicada en uno de los barrios más pobres de Managua, al borde del hermoso lago, donde pasé un día maravillado por el afecto de su gente y el esfuerzo de todos ellos por dar educación, amor y sostén social cada duro nuevo día.

Introducción

Este es un trabajo acerca de la institución escolar, acerca de qué es y qué puede llegar a ser la escuela. Un trabajo acerca de un caso entre los márgenes del tercer mundo que refleja, a su manera, los oleajes de las profundas transformaciones educativas recientes, ofreciendo unas primeras lecciones acerca de uno, entre tantos posibles, de los nuevos modelos híbridos de la institución escolar. Híbrido para la mirada desconcertada, porque toda escuela y todo proceso social es siempre un híbrido, sólo que aquí los nuevos montajes y combinaciones de reestructuraciones internas y externas al sistema educativo ofrecen este reluciente carácter. Además de estas cuestiones, este es un estudio acerca de una dimensión particular en la apasionante y trágica historia de Nicaragua, siempre inconclusa y hoy nuevamente incierta.

Pero antes que nada debemos reseñar una breve introducción a nuestro objeto de estudio. Desde 1993 Nicaragua ha vivido un proceso de reforma y transformación evolutiva de su sistema educativo, camino hacia la descentralización a través de la denominada *Autonomía Escolar*. Hoy, Abril de 2001, aproximadamente el 65 % de los alumnos del sector público asisten a escuelas autónomas¹, gestionadas por un Consejo Directivo Escolar constituido por mayoría de padres y representantes de docentes y alumnos, además de la voz de mando del directivo a cargo. De esta manera, el sistema educativo público ha quedado dividido entre los centros² autónomos y los "centralizados", tal como se conoce a las escuelas públicas tradicionales. En el ámbito rural la autonomía ha agrupado generalmente a un centro madre y a otros satélites más pequeños, conformando los NERAS (Núcleos Educativos Rurales Autónomos).

La incorporación en el régimen de autonomía requiere de la solicitud voluntaria de los centros, con la aprobación de más del 50 % del personal docente y se concreta a partir de la firma de un convenio de duración indefinida con el Estado. Para caracterizarla en términos básicos, la autonomía

1. El cálculo está hecho en base a los últimos datos disponibles de la matrícula del sector público en 1998 para todos los niveles (976.382 alumnos, según MECD, 1999b: 21) y los datos suministrados por el Departamento de Estadísticas del MECD acerca de la cantidad de alumnos en escuelas autónomas en el año 2000 (653.346 alumnos), considerando una tasa de crecimiento bianual de aproximadamente el 2,76%, según el periodo '96-'98 (MECD, 1999a: 23).

2. En Nicaragua generalmente se denomina "centros" a las escuelas primarias y secundarias, aunque éstas últimas tienen el rango de "institutos". Usaremos esa definición a lo largo de este trabajo intercambiándola con la de "escuelas".

ha significado la delegación de una serie de atribuciones por parte del Estado hacia las instituciones, en manos del Consejo Directivo:

- En lo financiero, las escuelas han pasado a recibir mensualmente la totalidad de los fondos estatales bajo un cálculo estimado por alumno (que luego asumió otra forma, como se verá) y han comenzado a administrar ese presupuesto y a cobrar, de manera paralela, cuotas cuasi-voluntarias a las familias.
- En lo laboral, la contratación y despido de los docentes ha pasado a realizarse a través de las propias escuelas, pero continuando con pautas regulatorias comunes a las demás escuelas públicas y manteniendo su condición de empleados estatales.
- En lo propiamente educativo, las atribuciones son más difusas (intendiendo diferenciarlas de las escuelas "centralizadas"), pero han permitido la incorporación de materias extracurriculares y la definición de los propios libros de texto, además de la realización de un proyecto educativo de centro.

Esta transformación de las relaciones entre el Estado y las escuelas ha significado la alteración de toda una serie de prácticas y dispositivos fuertemente arraigados en la tradición educativa del sistema nicaragüense, que no es otra que aquella ligada a la escolarización moderna en un contexto de subdesarrollo. Este contexto, a su vez, no es ajeno al mundo de las reformas educativas contemporáneas, que parecen triunfar bajo ciertos patrones y modalidades comunes en distintas partes del globo. La descentralización (en sus distintos formatos) parece ser una de las vías preferidas de estas nuevas políticas, basadas en la *exaltación de lo institucional* como blanco priorizado para la nueva gestión, los nuevos incentivos y el nuevo gobierno, que no es sino otra escuela, ya no una más del Estado, sino híbrida en la comunidad, o en la forma de lo que su borde exterior sea, como se verá.

Sin embargo, nos interesa señalar en esta introducción lo que advertimos como un proceso de naturalización igualadora de las reformas, que parece dominar en muchos de quienes tratan desde el campo educativo, sea este o no su foco de atención, la problemática. En los últimos años de todo le ha pasado a ese siempre petrificado sistema educativo, pero sus analistas (generalizamos) parecen insatisfechos y tienden a reducir las reformas a cierta globalización, maquiavélica o no, que poderosamente movilizante y transformadora parece no atraer reflexiones sobre su detalle y su operatoria. Queda entonces una mirada sesgada ante el voluminoso caudal de particu-

laridades y novedosos fenómenos de análisis de ese campo plagado de acontecimientos que ha pasado a ser el mundo escolar (y el que escapa a sus fronteras, el de la educación). Ese mundo móvil de cambios, que enhebran ciertas tendencias, tan diversificadas internamente (tanto por sus contextos nacionales como por los procesos que desatan), requiere de una mirada de terreno, a la vez comparada e histórica.

Sí es cierto que hay en estas reformas una multiplicidad de técnicas, dispositivos, fórmulas, discursos, que se imitan aquí y allá y siguen un trazo trillado, bajo ciertas directivas comunes que analizaremos en las conclusiones. Pero es en su aplicación y en su roce singular que logran desatar una serie de mezclas y paradojas, atravesando tanto las nuevas y viejas prácticas como las mentes y discursos de quienes las implementan y pasan a actuar con y bajo ellas. Este trabajo busca advertir, señalar e interpretar algunas de estas mezclas, que el caso Nicaragua ofrece de avanzada al mundo, especialmente al subdesarrollado y más aún al latinoamericano.

Si algo nos dice, anticipando un tanto nuestro análisis, Nicaragua con su autonomía escolar, es que el panorama es más confuso y singularmente contextualizado de lo que aparenta. Toda reforma se engarza con lazos culturales e históricos tan hondos³ que poco de un análisis generalista queda en pie, siempre y cuando ese análisis tenga la ambición de trascender cierto tono de redundancia de los fenómenos sociales y educativos. En nuestro caso, esa búsqueda privilegiará un tratamiento de la reforma de autonomía escolar desde sus macro y micro transfiguraciones y, más aún, desde su vínculo complejo y capilar. Para ello se indagará constantemente en los particulares mecanismos, tecnologías y dispositivos que se instalan y comienzan a accionar por lo bajo y en el cada día del proceso que la reforma implica para las escuelas y sus actores. Serán esos novedosos procedimientos y regulaciones, sumados y atravesados por el particular contexto político de Nicaragua, nuestra clave interpretativa del cambio y nuestro punto de encuentro acerca de qué ha sucedido arriba y abajo, adentro y afuera de las escuelas, fronteras todas ellas completamente alteradas por los ocho años de autonomía.

3. Por ejemplo, algo que no analizaremos en este trabajo, pero que al menos señalamos y abrimos aquí, tiene que ver con ciertos rasgos más profundos que pueden tener su rol en el contexto de Nicaragua que hizo posible esta política de autonomía escolar. Nos referimos en este sentido a la impactante descentralización urbana característica de Managua (especialmente a partir del terremoto de 1972), una ciudad que no se parece a ninguna, sin centro y emplazada geográficamente en radios de referencias cortas que reemplazan a la noción de dirección con calles y números (el triunfo del plano local y comunicacional frente al del plano objetivo) y que asimilar un carácter social propiamente descentralizado y arraigado en la baja densidad poblacional, que no se acumula y permite cierta tendencia a la dispersión y al fuerte arraigo societal o comunitario aún en las grandes urbes.

Nuestro punto de apoyo para este análisis proviene de un corto trabajo de campo realizado durante los meses de enero y febrero del año 2001 en Nicaragua. Allí entrevistamos a diversos actores del sector educativo, desde funcionarios del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), pasando por especialistas en la temática (investigadores y académicos) hasta sindicalistas y representantes de distintos sectores políticos. Visitamos a su vez catorce escuelas⁴ (el detalle de las mismas puede observarse en el cuadro anexo al final), donde conocimos y conversamos con directivos, docentes y padres, y asistimos a algunas reuniones de los Consejos Directivos Escolares. Por otra parte, logramos tener acceso a un amplio caudal de material acerca de toda la transformación del sistema educativo que significó la aparición de la autonomía: normas, guías de trabajo, estadísticas, documentos internos, informes, etc. Se intentó en términos globales advertir a través de este material diverso la operatoria compleja de la reforma, en los términos señalados más arriba, buscando delinear el carácter de las nuevas escuelas emplazadas por la autonomía.

Además de la colaboración de todos estos actores, contamos con un amplio material escrito relativo a la descentralización de Nicaragua. En este sentido, una descripción detallada, contextualizada y un serio análisis paralelo de todo el proceso de autonomía escolar se puede hallar en Arrien, De Castilla y Lucio (1998), así como de los mismos autores un análisis quizás más pasional aparece en Arrien et al (1997) y otro preliminar en Duran y Arrien (1996). Castillo (1998) también realizó un trabajo muy fuertemente apoyado en datos y bien contextualizado sobre la problemática. Trabajos como los de Lucio (1996), más centrado en el funcionamiento de los nuevos consejos directivos, y Sequeira (1997), que relaciona la autonomía administrativa y académica en un grupo de escuelas, constituyen investigaciones de campo sobre aspectos más específicos de la autonomía. En esa misma línea se inscriben algunas monografías de jóvenes universitarios, por ejemplo Arce y Romero (1999) y Guatemala y Davila (1998). A su vez, un aporte crítico desde el exterior se puede hallar en Arnove (1993), aunque sólo del inicio de la reforma pero integrada en la serie de políticas del nuevo gobierno en los noventa, y en Umansky (1998), ya con un trabajo de campo más corto y una visión

4. La muestra de escuelas fue realizada en base a un criterio inicial de restricción geográfico-temporal para realizar las visitas (por eso se escogieron, además de la capital Managua, dos ciudades y un pueblo ubicados a una corta distancia entre sí, aunque pertenecientes a distintos departamentos) y seleccionando de forma aleatoria escuelas con distintas características, según ubicación, tamaño, niveles y año de incorporación a la autonomía. Cabe destacar que para este estudio no se visitaron escuelas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, en el norte del país, donde el contexto varía en alta medida, dadas las distintas condiciones culturales y sociales de esta zona del país.

general del tema. Gershberg (1999) ha trabajado también la cuestión y actualmente se encuentra realizando un estudio más profundo de campo con entrevistas en las escuelas autónomas.

Otra línea de trabajos proviene de agentes externos a Nicaragua, en el marco de apoyo a la autonomía brindado por el Banco Mundial. Son varios los estudios realizados desde esta organización, sobre aspectos generales de la reforma (especialmente a manera de evaluación de la misma), aunque a través de un tratamiento particularizado y poco abierto al análisis teórico o comparado. King, Ozler y Rawlings tienen dos trabajos distintos (1999a y 1999b) y Fuller y Rivarola (1998) han escrito otro texto, en este caso sí más cualitativo y centrado en las propias visiones de los actores en las escuelas. En una línea similar, y realizados en colaboración mutua (entre el Banco Mundial y el MECD), se encuentran las dos evaluaciones del propio Ministerio de Educación, a través del denominado *Equipo de Evaluación de la Reforma* (MECD, 1997 y 1998a). Ambos trabajos se basan en una serie de encuestas y entrevistas realizadas con diversos actores, así como, en el segundo caso, se incluyen los resultados de las pruebas de evaluación de la calidad realizadas en una muestra de escuelas.

Desde ya remitimos a estos trabajos para complementar nuestro propio estudio y aprovechamos para subrayar el carácter parcial del mismo, apoyado en un breve trabajo de campo y en el escaso conocimiento adquirido del contexto y la historia de Nicaragua, que se nos escapa en sus dimensiones más profundas y ante las cuales sólo podemos marcar aquí algunas intuiciones y retomar ciertos análisis de otros especialistas. En cambio, el propósito mayor de este estudio es poder aportar una mirada del proceso de autonomía escolar vivido en Nicaragua desde el afuera del extranjero, intentando no asumir una falaz "neutralidad" sino un aprovechamiento de la frescura de todo novato ante los procesos ya naturalizados de un contexto específico. Ese sorprendimiento, ese detalle cultural que se manifiesta ante los ojos del que viene de lo ajeno, son quizás los rasgos que esperamos poder expresar y aportar tanto a los lectores en Nicaragua como a aquellos que también externos puedan usar esta mirada de su "par" en vías de comprender ciertas líneas que hacen al cuadro de esta particular reforma.

Por otra parte, en consonancia con lo anterior, hemos priorizado entre nuestros objetivos de estilo un intento de salir de la discusión en sus términos discursivos bipolares y de su juego de identificaciones simplificadas en palabras densamente cargadas de "posturas", tanto apologistas como críticas de las reformas educativas y de la autonomía escolar, por un lado, e inter-

nas a la polarización política nicaragüense, por otro. Salir de la discusión para ver la reforma desde otro lado, también ventaja quizás del extranjero, que en nuestro enfoque buscaremos combinar con una reflexión constante acerca de la operatoria de la autonomía escolar en distintos niveles y dimensiones, pero descargada en lo posible de juicio y positividad/negatividad de cada rasgo de esta operatoria. Confiamos, en este sentido, en la capacidad crítica del propio lector para asumir este proceso a partir de sus propias experiencias y visiones, y aspiramos simplemente a proponer en su justa complejidad y en sus propios términos lo que puede verse después de algunos años en las nuevas escuelas de Nicaragua.

La organización de este material sigue el siguiente esquema: en un breve primer capítulo se hará una introducción al contexto político e histórico de Nicaragua, fundamental para comprender todo el proceso de reforma educativa en cuestión. Luego, el segundo capítulo trata de significar una aproximación descriptiva y a la vez analítica al origen y creación de las escuelas autónomas, en primera instancia, y a su evolución y masificación, en segundo lugar. El tercer capítulo es el más largo e intenso en términos reflexivos; se basa en cinco ejes de la reforma que aparecen como aquellos más integralmente modificados bajo una cierta lógica propia a partir del crecimiento cronológico y cuantitativo de las escuelas autónomas. Finalmente, las conclusiones intentan volver sobre ciertos temas y encauzarlos en una perspectiva que aporte a través del caso Nicaragua algunos nuevos elementos de comprensión de la complejidad de los procesos de reformas educativas descentralizadoras en el mundo contemporáneo.

1. Historia y contexto pendular de Nicaragua y su educación

Nicaragua tiene una historia tempestuosa, cargada de dolor y también de giros profundos que hacen aparecer un mundo nuevo como de la nada. Durante las últimas dos décadas la gente ha experimentado estos giros en toda su dimensión, tanto a través de la mutación de las estructuras sociopolíticas, como a partir de una interiorización compleja de grandes disputas ideológicas, que marcan casi bipolarmente cada acto y cada palabra de los sujetos. Ese mundo de giros fastuosos fue también incorporado y vivido en el terreno educativo, que adoptó cada disputa bajo su propia gramática y fue usado para gestar el nuevo orden cada vez, capilar y sistemáticamente. Tratándose éste de un estudio acerca de la "autonomía educativa", no debe olvidarse este contexto histórico, demasiado acostumbrado a una subordinación de lo educativo bajo los términos de la política.

En forma sintética, luego de casi cinco décadas de una férrea dictadura liderada por la familia Somoza, en 1979 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) alcanzó el poder por la vía revolucionaria y estuvo al frente del gobierno hasta 1990, cuando fue derrotado en las urnas por una alianza de partidos de diversas identidades políticas, la Unión Nacional Opositora (UNO). La década del sandinismo en el poder estuvo signada por el propio contexto bipolar de la guerra fría, bajo la presión de Estados Unidos que derivó en una guerra de guerrillas continua y desgastante, la cual condicionó en gran medida -junto al bloqueo económico- a las políticas revolucionarias. Éstas se centraron en una base popular, destrabando el acceso de los más pobres a la tierra y los derechos sociales, entre ellos aquellos ligados a la educación.

En este punto es importante señalar, aunque más no sea brevemente⁵, algunas de las características de la educación durante el sandinismo y del sandinismo a través de su educación, ya que muchos de estos elementos volverán a aparecer, aunque con otro rostro, en los años noventa. Frente a la educación empobrecida, restringida y desprestigiada del somocismo, desde el comienzo de la revolución se activó en el sistema educativo uno de los

5. Para un análisis más profundo y riguroso de la educación durante la revolución sandinista, ver: Arnove (1986 y 1994), Arrien, De Castilla y Lucio (1998), Arrien y Matus (1989), Carnoy (1990), Torres (1985), Miller (1985) y Lankshear y Lawler (1989).

sostenes fundamentales de esta etapa. Crecieron en gran medida las tasas de escolaridad, los recursos destinados a la educación y la impronta política de sus funciones. El símbolo de este proceso fue la Cruzada Nacional de Alfabetización iniciada en 1980, que logró reducir el índice de analfabetismo de un 50,3% a un 12,9%, gracias al voluntariado de miles de jóvenes que acudieron al campo a trabajar con los campesinos en una instancia sociopolítica que escapó claro a lo meramente educativo⁶.

Sin embargo, este sistema educativo evidenció en sí mismo un doble proceso pendular, tanto sincrónico como diacrónico. El primero, que tuvo su epicentro en todo el trasfondo de los principios educativos sustentados y también fuertemente condicionados por el contexto⁷, fue el péndulo de la liberación disciplinada ante la identidad política del partido. Muchas de las eventualidades de toda la educación sandinista están enmarcadas en este complejo aparato que permitió pensar y participar a mucha gente y que también dijo qué pensar y cómo participar en muchos casos. De un lado, los principios altruistas y cooperativistas, las conquistas populares, el país sembrado de escuelas; del otro, la oposición silenciada, la repetición ideológica en el aprendizaje y la politización cuasi-subliminal de los contenidos y métodos. De ambas formas se buscaba gestar el "hombre nuevo", que figuraba en cada cartilla educativa oficial y que evidenciaba las altas pretensiones que el gobierno revolucionario le concedió a su aparato educacional.

El segundo péndulo, diacrónico, está más cargado de fechas, hechos y números, e involucra el pasaje de una etapa más esperanzada, voluntariosa y expansiva (de la educación-revolución) a otra, más marcada por la guerra y la crisis económica, de sacrificio y pobreza (Arrien, De Castilla y Lucio, 1998: 89). Especialmente a partir de 1988, en el contexto de una durísima crisis en la economía (la inflación record llegó al 33 mil anual), el Estado decidió una sentida rebaja salarial en la administración pública que

6. Es interesante señalar, en vinculación con algunas cuestiones propias del proceso de separación del Estado que significó la reforma de autonomía de los años noventa, que durante el sandinismo muchas de las iniciativas educativas evidenciaron una tendencia hacia la revalorización de la educación no formal, del desarrollo extraescolar de lo educativo, en un proceso que Arrien, De Castilla y Lucio (1998: 118) caracterizan como de "desestatización". Quizás en esta dirección, o quizás a medida de anuncio de los nuevos tiempos que vendrían, ya durante el sandinismo existió una experiencia de autonomía escolar (con transferencia directa de fondos al centro) en un pequeño grupo de escuelas, que nos fue descrita como un claro antecedente de la autonomía posterior por quien fuera el director de una de estas instituciones, José Antonio Zepeda, actual Secretario General del sindicato pro-sandinista de maestros, ANDEN.

7. Contexto marcado básicamente por "los dos grandes temas de la revolución, a saber: la defensa (política y militar) y la producción" (Arrien, De Castilla y Lucio, 1998: 75).

afectó a los docentes y comenzó una etapa de éxodo de éstos hacia otras profesiones y actividades laborales. Esos últimos años derrumbaron muchos de los logros más objetivos de la revolución en materia educativa –el analfabetismo volvió a crecer hasta un 24,6%, por ejemplo- y mostraron el tejido desmembrado de un país en guerra, que terminó intentando escapar de todo ello a partir de un giro completo en el marco eleccionario.

En 1990 asume el poder Violeta Barrios de Chamorro y nombra como Ministro de Educación a Sofonías Cisneros Leiva, ex representante de los colegios cristianos, que había sido arrestado y golpeado por agentes del gobierno sandinista (Arrove, 1994: 53): todo un símbolo del cambio. Con el pleno apoyo de Estados Unidos y delineando una serie de políticas de reforma del sector público, cambios hacia una economía de mercado y una identidad ideológica antisandinista, la mutación se manifiesta de pleno en las escuelas. De acuerdo con los distintos especialistas, los dos primeros años de gobierno fueron de borramiento capilar de la educación sandinista. Muchos profesores fueron reemplazados, se apoyó el surgimiento de nuevos sindicatos docentes, se dio un mayor sostén a la educación privada y se gestó una enorme transformación en materia curricular, que incluyó la sustitución completa de los libros de texto sandinistas gracias a prestamos de la AID⁸.

En el año 1996, con el cambio de gobierno y la llegada del Partido Liberal y del Dr. Arnoldo Alemán Lacayo al poder (posterior al acuerdo con el sandinismo por reformar la constitución en 1995), el rumbo político económico y su ligazón con el sistema educativo sugiere mayores continuidades que rupturas con lo iniciado por Violeta Chamorro. Se afirman las políticas fundamentales iniciadas en la década de los '90 y la cruzada educativa, como se analizará, se concentra en la autonomía escolar y en la nueva moralización de la juventud, objetivos aún ligados a la desestructuración del aparato sandinista y su rol reconvertido en el juego de la oposición democrática.

Justamente, todo este movimiento histórico de dos décadas adquiere un matiz singular dado que el giro político aconteció en un marco democrático de traspaso del poder, de una facción política completamente opuesta a otra. Esto significó la necesidad de una serie de procesos y prácticas de seducción, estrategias y movimientos sutiles, cruzados con

8. La siguiente cita vale para caracterizar la magnitud de esta mutación: "en la historia de la Agencia (AID) yo pienso que fue la primera vez que en el espacio de diez meses nosotros reemplazamos totalmente los libros de texto de todas las escuelas de un país". Cita de Joseph Carney, en Arrove (1994: 88).

eventuales manifestaciones de poder que operaron en el gigantesco marco de transformación que se apropió del sistema educativo. El sandinismo mantuvo sus fuerzas, casi como un Estado paralelo, en el ejército, las organizaciones de base, los sindicatos, las universidades, y en buena medida en las propias escuelas. Muchos de estos juegos estratégicos y de estos enfrentamientos multiplicados y omnipresentes atravesaron y constituyeron la lógica y el sentido de la reforma de autonomía escolar que aquí trataremos, incorporando tal bipolaridad en su mismísima raíz, como un filtro para todo lo que de allí surgiese⁹.

9. El carácter de esta bipolaridad no debe simplificarse, pero a su vez, no debe olvidarse que Nicaragua atravesó casi toda la década del ochenta en guerra. Es decir que muchas personas cargan aún hoy con la memoria de la muerte, que pasa todo límite y no termina de cerrar una frontera de identificación ideológica que mantiene su vigencia y persiste en la actualidad.

2. La Autonomía Escolar

2.1. Surgimiento: contexto y objetivos

Dos tipos de preguntas distintas intentaremos usar de guía para señalar la aparición histórica de la política de autonomía escolar. En primer lugar, la cuestión del contexto: ¿qué necesidades sociopolíticas permitieron la aparición de la idea de la autonomía escolar? ¿Por qué triunfó esta idea entre otras posibles? ¿Junto a qué políticas y qué línea de políticas educativas surgió la autonomía? Y, en segundo lugar, la cuestión de los *objetivos iniciales*: ¿cuál es el secreto, la intención de fondo de la autonomía? ¿La hay?

Comencemos por el segundo punto, que quizás introduzca mejor al primero, su causa. Tal como lo expresa el Informe Nacional de Evaluación de Educación para Todos del año 2000, los objetivos prioritarios de la educación en Nicaragua a partir de 1990 fueron tres: 1-*Descentralizar*, especialmente a través del traspaso de poder a las familias mediante la autonomía escolar, 2-*Retener* a los alumnos, particularmente en los primeros años de la primaria 3-*Moralizar* a la juventud, introduciendo valores en el currículum (MECD, 1999a: 20)¹⁰. Son estos tres objetivos los que enmarcan la autonomía escolar en tres dimensiones: 1-La del poder, a partir del pasaje hacia la hegemonía de los padres con la propia autonomía, 2-La educativa, ceñida en el concepto más básico de retención, 3-La ideológico/curricular, que, centrada en la idea de "moralizar", apelará en gran medida a una extraña mezcla de cristianización y de valores más actuales como la educación sexual, el respeto cultural, la formación ciudadana, etc.

A estos tres objetivos generales de la educación, la autonomía escolar le agrega un cuarto¹¹: el *económico*, centrado en el eje de hacer más "eficientes" los recursos públicos. Si bien a estos cuatro objetivos se les suman otros en distintos documentos oficiales –las ideas de elevar la calidad educativa, la democracia de las escuelas, la creatividad, etc.–, son ellos los más claramente explicitados. Y no ocultan nada. Son esas las bases oficiales y "reales" de la autonomía, aunque la intimidad de las intenciones no termine en estas pocas palabras enunciadas como objetivos.

10. En Arrien, De Castilla y Lucio (1998: 146) se analizan estos objetivos en un contexto más amplio.

11. Siempre remitiéndonos a las propias palabras de los agentes del gobierno, véase para este punto: MECD (1999c), Sánchez (sd) o MECD (1997).

Una de esas intimidades tiene que ver con este último factor, el económico, y nos permite introducirnos en el bloque de preguntas planteadas acerca del contexto que hizo posible la autonomía. Se trata del propósito no sólo de hacer más eficiente a la escuela pública sino de traspasar una porción del financiamiento estatal a manos de las familias, a través de la instauración de cuotas y aranceles. Este punto será analizado más adelante, pero vale decir que los primeros convenios firmados con escuelas, que definían a la autonomía en términos puramente administrativos¹², establecían entre sus cláusulas la obligatoriedad del cobro de un arancel de diez Córdobas (aproximadamente un dólar), con un régimen especial de exonerados¹³. Además de la cuestión legal involucrada, ya que la Constitución de 1987 había establecido la gratuidad de la educación primaria y secundaria, se jugaba en este punto uno de los posibles núcleos iniciales (después transfigurado, como se verá) de la reforma.

Si con la eficiencia se pensaba al comienzo ahorrar unos 15 millones de dólares anuales¹⁴, los cálculos acerca del financiamiento derivado en las familias nunca fueron oficiales, pero según las estimaciones de Dumazart y Espinosa (citados por Castillo, 1998: 38) en 1996 la recaudación de las distintas contribuciones de las familias llegaría al 20 % del presupuesto anual del MECD para gastos corrientes. De esta forma, la fuerte crisis económica que atravesaba Nicaragua a comienzos de los noventa, remarcada en la educación mediante salarios docentes muy bajos, parece haber sido un factor determinante en el nacimiento de la autonomía escolar.

Es más, entrando ya directamente en los aspectos contextuales, en distintas entrevistas que tuvimos¹⁵ nos señalaron que uno de los factores que terminó desatando la idea de la autonomía fue una prolongada huelga docente en reclamo de mejoras salariales. En este sentido, la autonomía fue asociada a la posibilidad de que las escuelas comiencen a recaudar fondos (tanto mediante aranceles, como a través de otros métodos diversos) que terminen en manos del personal docente a modo de bono salarial.

Dicho esto, es momento de agrandar la pantalla y ver las líneas más generales que dieron lugar a esta política particular, entre otras paralelas. A comienzos de los noventa, el gobierno de Violeta de Chamorro nego-

12. En un comienzo todo el proyecto de autonomía se denominaba "plan de autonomía administrativa".

13. Ver por ejemplo el Art. 5° del "Convenio sobre Cogestión Escolar" entre el MECD y el Instituto Nacional "Josefa Toledo de Aguerri", firmado en 1993.

14. Para ver en detalle esta cuestión, Arrién, De Castilla y Lucio (1998: 190) y Arnove (1994: 128).

15. Por ejemplo, José Antonio Zepeda, el líder sindical docente de ANDEN, con fuerte ascendencia sandinista, nos acentuó este punto.

ciaba en muchas esferas con los restos poderosos del sandinismo y avanzaba en muchas otras para combatir y eliminar estas reminiscencias. La educación era una de las bases de ese terreno de conflicto (parafraseando a Arnove) y, en medio de una campaña sistemática de desestructuración del modelo sandinista (especialmente en lo ideológico), comenzó a hacerse más patente la identidad del gobierno con muchas propuestas e ideas de organismos financieros externos como el Banco Mundial, la USAID y el BID. Allí aparecía un denominador común, que Juan Bautista Arrien definió lúcidamente cuando lo entrevistamos: "la idea era que el mismo sistema educativo estaba agotado, había que encontrar algo nuevo que lo reemplace".

Esta fue la misión del Ministro de Educación Humberto Belli, cuyo carácter también es parte de ese complejo contexto que hizo posible la autonomía escolar. Belli, que había estado en las filas sandinistas y socialistas, había tenido un momento de conversión (en el sentido más propiamente religioso del término) y era un claro referente de la crítica extrema del sandinismo (Arnove, 1994: 82). Fue su fuerte personalidad la que puso en marcha la iniciativa de las pocas escuelas autónomas del principio y fue él, como nadie, quien impulsó su crecimiento desde entonces¹⁶.

Pero la autonomía se convirtió en la punta de lanza de la política educativa sólo después de que el camino fue limpiado por otras definiciones. La primera de ellas, y la más fuerte, fue la curricular, que ya fue señalada con la incorporación de nuevos libros de texto (y muchos nuevos docentes y directivos también). La segunda, iniciada casi en paralelo con la autonomía, fue la municipalización de la educación, que alcanzó un fuerte desarrollo inicial, pero luego se fue quedando a manos del triunfo indiscutido de la autonomía institucional como vía hacia la descentralización. Sin extendernos demasiado en el tema, parece ser que la municipalización no sólo requería la complicidad política de las alcaldías (muchas todavía en poder de los sandinistas) sino que no cumplía con los objetivos señalados anteriormente, en especial los referidos al nuevo poder de las familias y al cobro institucional de aranceles. Pero todas estas políticas, tanto las curriculares como las descentralizadoras llevaban ejes en común y en continuidad que fertilizaron en las escuelas autónomas de la mano concéntrica de las familias, según veremos.

16. Conviene siempre relativizar el peso de las personas particulares en todo proceso histórico, pero también resulta interesante seguir casos como este, donde algunos individuos determinan en gran medida la magnitud de una política específica.

Fue así que 1993 marcó un año de quiebre en la historia educativa nicaragüense, y fueron además esas pocas primeras escuelas las que ya contenían algunas de las pautas esenciales del modelo, que después se transformaría a medida que avanzaba la masificación y la problemática micropolítica desatada. Entre esas pautas, que constituyen de alguna manera la "escuela ideal" en la mente de los gestores principales de esta política (volviendo a la intimidad de las intenciones), se observa que eran todas escuelas secundarias (donde el cobro era más factible, definido o no en carácter voluntario), grandes y urbanas (que favorecían una mayor cantidad de contribuciones y mayor capacidad adquisitiva de las familias, además de mejores capacidades de los planteles docentes en general) y adscriptas de forma más o menos directa al pensamiento del gobierno (lo cual evitaba los roces ideológicos y permitía un seguimiento más localizado del experimento). Pero la cuestión entonces era: ¿hasta qué punto era replicable el modelo? ¿Hasta qué punto era este modelo capaz de tomar la posta de ese sistema educativo "agotado"?

2.2. Evolución: crecimiento y cambios.

Las escuelas autónomas nacieron en 1993 como experiencia piloto con veinte centros de secundaria. A principios de 1999 la cantidad de escuelas autónomas superaba las cuatro mil¹⁷ y alcanzaba el 41,5 % de la cantidad total de escuelas públicas¹⁸, mientras en cantidad de alumnos superaba ampliamente a las escuelas centralizadas, llegando al 65 % del total en el sector público. En algunos departamentos casi no quedan escuelas centralizadas¹⁹ y después de un parate oficial en la inscripción a la autonomía a fines del '98, hay entre 800 y 2000 solicitudes (según distintas fuentes del MECD) de conversión al régimen autónomo aguardando respuesta. ¿Cómo se explica este fenómeno cuantitativo, quizás único en el mundo por su pronta masificación? ¿Qué motivaciones y qué estrategias de gobierno dan lógica a esta transformación sistémica?

17. Incluyendo las escuelas rurales multigrado más pequeñas, que generalmente están nucleadas en NERAS.

18. Debemos resaltar que, como se constata en el cuadro 2, las escuelas centralizadas son mayoría sólo en el nivel preescolar, en cambio las autónomas las superan apenas en el nivel primario y ampliamente en el secundario.

19. Cabe señalar que existen muchas diferencias en los porcentajes de escuelas autónomas y centralizadas según las regiones del país. Por ejemplo, en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, donde existen notables diferencias culturales frente al resto del país, muy pocas escuelas se han incorporado al régimen de autonomía.

Para explicar esta cuestión, hace falta decir que hubo *dos etapas* fuertemente diferenciadas en la incorporación de las escuelas a la autonomía. La primera es la etapa piloto, con centros directamente seleccionados desde el MECD, con directivos de confianza y con condiciones institucionales especialmente aptas. La segunda, que se inicia en 1994 y tiene su mayor auge en 1997 y 1998, se basa en cambio en una campaña publicitaria masiva (apoyada en gran medida por esa etapa de sensibilización inicial) y en una multiplicidad de *tácticas de convencimiento*²⁰ que podríamos distinguir de la siguiente forma: 1-La táctica de "venta" del modelo²¹, llevada a cabo por el personal del MECD y de las oficinas departamentales y municipales, con múltiples charlas en escuelas y campañas de promoción, 2-La táctica basada en el novedoso incentivo económico para los docentes, tanto a partir de los aportes de los padres como mediante fondos externos, 3-La táctica, más difusa, de ofrecer "el poder" sobre la escuela a directivos y padres, 4-La táctica más directa de la coerción²².

Lo más efectivo resultó, claro está, la tentación de aumentar el salario, en un contexto de máxima urgencia de esta necesidad, que operó como factor para tentar a los docentes a que firmasen la carta de solicitud (más del 50% del personal debía firmar para incorporarse a la autonomía). Teniendo en cuenta estas motivaciones, y ante la ausencia de factores pedagógicos fuertes entre las mismas, se confirma en gran medida el diagnóstico de Lucio (1996: 72), que señalaba: "las condiciones iniciales para la autonomía están marcadas por la falta de transparencia institucional y la desconfianza de los actores". Esto acentúa un aspecto directamente vinculado al contexto político-ideológico polarizado de la reforma, que tiene que ver con la ausencia de una búsqueda de consenso amplio para su planificación e instrumentación (Arrién, De Castilla y Lucio, 1998: 157).

20. También hubo razones más pequeñas o contextuales (no incluidas en estas tácticas de mayor alcance), como por ejemplo la importancia en los sectores rurales de que los docentes puedan cobrar en efectivo sus salarios (a partir de las comodidades administrativas de la autonomía), en lugar de tener que cobrar un cheque en un banco lejano.

21. Varios funcionarios entrevistados hablaron abiertamente acerca de su labor como "vendedores" del modelo de autonomía escolar en las escuelas bajo su responsabilidad.

22. Distintas fuentes nos relataron casos concretos de presión directa de funcionarios sobre escuelas para que éstas se incorporen a la autonomía, uno de ellos bastante extremo ocurrió en Com Island, un punto geográfico de lo más alejado (se trata de una isla en la Costa Atlántica), donde también llegó el mandato de la autonomía. Fuller y Rivarola (1998: 12), a su vez, señalan que en sus entrevistas encontraron varios casos similares de coerción.

En todo este proceso de conversión de escuelas, resulta interesante señalar al menos sintéticamente, cómo se vivió esta "campaña" *en el interior mismo de las instituciones*. Allí se gestaron instancias de discusión colectiva, disputas ideológicas, publicidades del gobierno contra publicidades de los sindicatos, en medio de una participación difusa y diversa de los propios actores. En general, hubo al principio una correspondencia entre la identidad ideológica (favorable al gobierno) y la aceptación de la autonomía, pero con el tiempo las motivaciones tanto para aceptar como para negar la autonomía se acercaron más a cuestiones inmediatas (en forma de incentivos y amenazas) que a los aspectos más abstractos de la cultura política. Por ejemplo, las escuelas visitadas que no se incorporaron a la autonomía defendían más esta postura como resguardo ante la posibilidad de perder la estabilidad laboral y pasar a depender de los padres que por estar en contra del gobierno.

En cuanto a la evolución cuantitativa del sistema de autonomía escolar, el cuadro 1 muestra el crecimiento continuo del número de centros y alumnos, resaltando el gran salto dado a fines de 1998 (que en el cuadro aparecen en 1999), cuando se realizaron las últimas incorporaciones. Desde entonces dejaron de convertirse escuelas (salvo pequeñas escuelas multigrado rurales), principalmente por dos motivos: el primero político, ya que coincidió con el cambio de Ministro y la salida de Humberto Belli de ese cargo, cuya identificación con la autonomía era total. El segundo, el más destacado en las entrevistas con funcionarios del MECD, es económico, y tiene que ver con el gran costo que significó la conversión de las escuelas. Esto es importante, ya que contradice la premisa de que la autonomía significaría un ahorro en el gasto educativo estatal y fue confirmado por distintas fuentes oficiales. Una de las explicaciones tiene que ver con los largos procedimientos burocráticos de conversión y la otra con los costos extra de las escuelas autónomas, que oficialmente reciben mayor presupuesto que las centralizadas, para cubrir las nuevas tareas administrativas y los incentivos específicos. Otra razón económica estaría vinculada a que generalmente con la autonomía tiende a crecer el número de alumnos y, por lo tanto, el presupuesto que debe ser destinado a las instituciones²³.

23. Aun en este contexto, cabe aclarar que, según la palabra del Subdirector General de Educación, Lic. Alberto Palacios, en el año 2001 se incorporarían a la autonomía todas las escuelas en lista de espera, que llegarían a dos mil.

Cuadro 1.

Evolución de la cantidad de centros y alumnos bajo el régimen de autonomía escolar								
Año	Preescolar		Primaria		Secundaria		Total	
	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos	Centros	Alumnos
1994	151	9.333	540	173.097	224	118.341	915	300.771
1995	153	8.787	554	167.195	203	127.616	910	303.598
1996	172	9.880	561	161.707	235	126.785	968	298.372
1997	206	12.107	624	176.337	244	139.462	1074	327.906
1998	300	16.665	754	201.668	280	148.879	1334	367.212
1999	539	28.893	3185	434.431	411	175.723	4135	639.047
2000	557	29.198	3145	438.475	463	185.673	4165	653.346

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua.

Cuadro 2.

Cantidad de Centros, año 1999 ²⁴								
Niveles	Públicos				Privados		Total	
	Centralizados		Autónomos		Total	%	Total	%
	Total	%	Total	%				
Preescolar	2.747	69,21	539	13,58	683	17,21	3.969	100
Primaria	2.961	40,99	3.185	44,09	1.078	14,92	7.224	100
Secundaria	107	10,2	411	39,18	531	50,62	1.049	100
Total	5.815	47,5	4.135	33,78	2.292	18,72	12.242	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua y MECD (1999a).

Otra cuestión significativa con respecto a la evolución de la autonomía han sido las transformaciones en las pautas regulatorias de la misma. En este punto han confluído la carencia de un marco legal firmemente establecido (lo que permitió sucesivas modificaciones sobre la marcha) y el fuerte impulso autorregulatorio que emergió de las propias escuelas, cuya vasta historia moderna no pudo ser deshecha en tan poco tiempo y ofreció particulares líneas de resistencia.

24. En ambos cuadros la cantidad total de centros incluye a los de extraedad, a los multigrados (generalmente rurales), a los CEDAS y a los que brindan educación a distancia.

Con referencia al marco legal, siguiendo la tradición sandinista de no contar con normas educativas de fuerte contenido sistémico²⁵, la autonomía escolar surgió sin un aval normativo específico. Incorporada en el Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria (MECD, 1993), después de iniciada sólo contó en los primeros años con una Guía de Autonomía y con el marco establecido a través de la firma de los convenios individuales entre el Estado y las escuelas incorporadas al régimen. Recién en mayo de 1999 se publicó un Manual de la Autonomía Escolar, que modificó algunas cuestiones, y que rige actualmente a la espera de la definición de una ley marco²⁶.

Lo interesante aquí es resaltar en pocas palabras cuáles fueron las cuestiones que el gobierno modificó con el avance y la masificación de la autonomía, quizás como primeras lecciones de todo este proceso de política educativa en Nicaragua. Tal como lo señala el Manual de la Autonomía Escolar, el MECD se ha visto obligado a "realizar constantes modificaciones" en un "proceso de revisión de las normativas y procedimientos (...) (para) asegurar un rol más ético de todos los participantes" (MECD, 1999c). Han contribuido a estas revisiones distintos estudios, entre ellos los dos informes realizados por el Equipo de Evaluación de la Reforma -sinceros y críticos- y, especialmente, las dificultades vislumbradas en las propias escuelas, a través de reclamos y fallas cada vez más expuestas.

Los cambios principales se podrían agrupar alrededor de tres aspectos diferenciados:

- En la *cuestión técnico-financiera* se pasó en 1996 de un modelo de financiamiento calculado por alumno (siempre en los centros autónomos) a un modelo basado en una "fórmula", que incorpora además de la matrícula, la cantidad de alumnos por maestro, la cantidad de personal administrativo, los sueldos promedio y otros gastos administrativos propios de cada institución. Este nuevo modelo parece haber ajustado ciertas desigualdades en la distribución de los recursos, demostrando

25. La ausencia de leyes, en especial aquellas que podrían haber significado una protección laboral de los trabajadores, fue sintomática en el período sandinista (salvo en sus desesperados últimos días de gobierno), y la educación no quedó exenta de ello. Véase Arrien, De Castilla y Lucio (1998: 23). Una de las razones que explican esta ausencia tendrían que ver con la incapacidad de concebir el posible fin de la revolución en aquellos tiempos y con la prioridad del poder ejecutivo por encima del legislativo en la esfera de gobierno.

26. Existen dos anteproyectos de Ley de Participación Educativa, uno oficial y otro presentado por el sindicato ANDEN. Este sería el marco oficial de la autonomía, estrechamente vinculado desde su título al pasaje de poder hacia la "participación" de los padres en la gestión institucional.

que el esquema simplificado de subsidio por alumno no es tan fácil de aplicar, sobre todo en escuelas ya en funcionamiento con características muy distintas (por ejemplo en la antigüedad del personal)²⁷.

- En la *dimensión micropolítica* del funcionamiento de los Consejos Directivos Escolares también ha habido algunos cambios trascendentes. De una forma de elección de representantes docentes básicamente meritocrática (el más antiguo y el mejor docente eran los representantes) se pasó a un esquema más democrático de elección por medio del voto. También, y a contramedida de las recomendaciones del Equipo de Evaluación de la Reforma²⁸, se aumentó el número de padres en la conformación de los Consejos. Y se amplió el período de mandato (de uno a dos años), como consecuencia de los muchos reclamos recibidos por el cortoplacismo inicial.
- En el *aspecto económico*, después de muchos debates y protestas, el gobierno cambió fuertemente el rumbo de la autonomía escolar, pasando de ese aval legal del cobro obligatorio de aranceles a las familias (en la educación secundaria) a una política más estricta de sanciones para aquellos directivos que no explicitasen el carácter voluntario del mismo²⁹.

De esta manera, señalando estos tres tipos de cambios (hubo otros menores), se intenta mostrar que las reformas no son absolutas y que los implementadores políticos no son sus únicos dueños ni pueden controlar su particular desenvolvimiento. Más aún, muchas veces una política específica tiene algunas direcciones y objetivos prefijados, pero las condiciones contextuales de países del tercer mundo en situación de pobreza generalizada como Nicaragua, imponen salidas urgentes a problemas inmediatos y cuestiones de recursos básicos, que obligan a cambiar el rumbo, adaptarse, solucionar microconflictos, mediar y apagar los focos de incendio que los políticos de turno (más aún en la amenaza del voto de una democracia) no pueden sortear con vistas a un supuesto plan maestro mayor. El ritmo de las reformas, en este sentido, asume una forma más pragmática y menos estratégicamente abstracta de lo que a veces se presupone.

27. Un profundo estudio sobre los problemas del financiamiento por alumno y la propuesta de modificación finalmente llevada a cabo en Nicaragua se halla en Wheelock (1996).

28. Entre las recomendaciones de su segundo informe señalaban la necesidad de "elevar el nivel de influencia y la participación de los docentes" en los Consejos (MECD, 1998a: 89).

29. En referencia a esta cuestión no dejan de coexistir las incoherencias legales, especialmente entre el art. 18 inc.16 del Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria, que prescribe el cobro obligatorio de la cuota en el nivel secundario, y la Constitución de Nicaragua de 1987, que garantiza la gratuidad de la educación para los niveles primario y secundario.

3. Los ejes transfigurados

En todas las escuelas autónomas visitadas encontramos un claro denominador común: la incorporación en el régimen de autonomía había marcado un antes y un después, un punto de quiebre en la historia institucional. El efecto de la autonomía se sintió, además, inmediatamente, más que en forma gradual (King, Ozler y Rawlings, 1999b: 12). Esta conversión tan significativa, en un aparato tan estable y regulado como el educativo, ha dejado una diversidad de huellas en el discurso de sus actores intervinientes. Al preguntar en las escuelas qué cambió con la autonomía, se señalaron principalmente las siguientes cuestiones: salarios más altos y reformas y arreglos edilicios, gracias a la contribución de los padres en las cuotas; mejores índices de retención y promoción escolar y mayor asistencia y puntualidad de los docentes, gracias a los incentivos financieros del proyecto Aprende (Banco Mundial); mayor efectividad en el nombramiento de cargos y capacidad de tomar muchas decisiones en forma autónoma, gracias a la libertad concedida; más tiempo de trabajo dedicado a la administración y recaudación de fondos, además de otros cambios no tan sustantivos.

Estas son de alguna forma las principales visualidades del cambio, distintas según regiones³⁰ e instituciones, pero que después de algunos años van dejando sus patrones y regularidades. Aun así esas visualidades, si bien significativas, esconden mezclas y paradojas entre lo emergente y lo estable, que se restablecen en el interior de las subjetividades de todos los que vivieron la autonomía de cerca. En este sentido, se observa siempre en los actores entrevistados, tanto funcionarios del gobierno, investigadores universitarios y sindicalistas opositores, una incierta mezcla de argumentos a favor y en contra de los efectos de la autonomía, que impiden juzgar sin temor a equivocarse el éxito o fracaso de la reforma.

En este capítulo, el más largo y central, intentaremos abordar esas visualidades del cambio desde las tecnologías y dispositivos que las hacen posibles y necesarias. Es decir que abordaremos las tensiones y mutaciones desatadas desde el núcleo de mecanismos, técnicas, esquemas de incentivos y relaciones renovadas de poder que en su combinatoria definen un modelo de escuela transformado y una fisionomía de vínculos entre el Estado y el sistema educativo reelaborada, colocada en un nuevo registro de control

30. Por ejemplo, en Managua las diferencias en la estructura edilicia de las escuelas autónomas (mejor arregladas y equipadas) y las centralizadas son claramente más marcadas que en departamentos más pobres, donde la contribución de los padres no ha sido tan significativa.

y libertad, que no puede dejar de desembocar en un juego de mezclas y ambigüedades irresueltas. Trataremos aquí, en la medida de lo posible, de definir por dónde estas mezclas adquieren una continuidad de fondo y por dónde sus líneas manifiestan fisuras y rupturas. Y en esa definición intentaremos bosquejar qué tan honda ha sido y puede ser esta transfiguración del rostro que la escuela moderna simbolizó, en un contexto tan particular como el de Nicaragua.

3.1. La totalización económica

La gran mayoría de los actores entrevistados, tanto en el MECD como en las escuelas, realizó una evaluación de la autonomía en términos prioritaria o estrictamente económicos. La propia incorporación al régimen de autonomía estuvo determinada principalmente por motivaciones e incentivos económicos (como se destacó en el capítulo anterior). En tal medida ha sido fundante lo económico-financiero que se hace impensable analizar la reforma sin este factor que lo atraviesa todo. Vale preguntarse en esta dirección: ¿se hubieran incorporado a la autonomía las escuelas sin la motivación económica? ¿Qué diferencias se hubiesen gestado entre los centros autónomos y centralizados de no existir distinciones en la recaudación de fondos e incentivos? Como no podemos contestar estas preguntas, debemos al menos evaluar en qué contexto y de qué forma se instrumentó la autonomía como "modelo de financiamiento"³¹ y con qué tipo de técnicas alcanzó la capilaridad de las instituciones.

Lo primero a describir, aún en grandes rasgos, es el contexto de pobreza de Nicaragua, que irriga en forma diversa al sistema educativo. De acuerdo con la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de 1994, un 74,8% de los hogares presentan una o más necesidades básicas insatisfechas. El 60,1% de la población rural y el 39,9% de la urbana vive en condición de pobreza extrema y el 27,6% de los niños de 6 a 10 años sufre la desnutrición en carne propia (Arrién, De Castilla y Lucio, 1998: 229). El índice de analfabetismo en 1997 alcanzó el 34,7% y más del 80% de los niños en edad escolar padecen algún nivel de pobreza.

En lo referido al rol del Estado a partir del gasto educativo, el porcentaje frente al gasto público total se mantenía en un índice del 10% (14% con la educación superior) en 1996, es decir aproximadamente 53,3 millones de dóla-

31. Vertimos aquí una definición señalada por Miguel De Castilla en la entrevista mantenida con él: "la autonomía es un modelo de financiamiento más que un nuevo modelo de gestión institucional".

res anuales. Si bien el porcentaje del PIB dedicado a educación no es tan bajo en comparación con el resto de Centroamérica³², el nivel del PIB ha sido tan pobre en los últimos años, que el gasto por alumno resulta uno de los más bajos sino el menor de todos, llegando a apenas U\$S 39,5 por año (en 1995), frente a un promedio en América Latina de U\$S 117 (Castillo, 1998: 25)³³. Esto impacta directamente en la calidad del servicio educativo, tanto a través del mantenimiento y equipamiento como mediante el salario docente, uno de los más bajos de toda Latinoamérica, con un básico de aproximadamente U\$S 50 mensuales, que llega a unos U\$S 70 con antigüedad y título docente y a U\$S 100 para el nivel secundario, frente a los U\$S 166 del costo de la canasta básica en el país (Castillo, 1998: 28).

Fuera de estos datos ya elocuentes, vale la pena hacer una introducción más vivencial a las escuelas visitadas, buscando componer algunos de los significados contextuales que mayor impacto, a nuestro juicio, han tenido en todo el proceso de autonomía escolar experimentado. Las escuelas para empezar son en general grandes, casi siempre de 1500 o más alumnos. Pobladas en muchas ocasiones con unos 60 alumnos, las aulas a veces no tienen pupitres para todos (el sandinismo nunca logró solucionar este problema básico) y los alumnos llegan corriendo a la mañana para conseguir un banco, sentándose los demás en adoquines o en el piso³⁴. Existen grandes carencias en lo que hace al equipamiento escolar y didáctico, siendo especialmente significativa la falta de libros de texto, pese a que el gobierno realiza préstamos anuales de los mismos para muchos alumnos.

Muchas instalaciones edilicias están seriamente dañadas –casi siempre se observan los techos agujereados por las pedradas de los "vándalos"- y desprotegidas frente a robos y agresiones crecientes. Los niños asisten en muchos casos descalzos, sin comida en el estómago y después o antes de trabajar todo un turno como vendedores ambulantes y en distintas faenas menores. Los maestros, mientras tanto, muchas veces trabajan en dos y

32. El gasto educativo como porcentaje del PIB en Nicaragua fue bajando de un 6,2% en 1987 a 5,1% en 1990 y 3,9% en 1997. Para este último año, las cifras ascendían en Costa Rica al 5,4%, en Panamá al 5,1%, en Honduras al 3,6%, en El Salvador al 2,5% y en Guatemala al 1,7%.

33. Según datos de la UNESCO de 1992, la cifra del gasto por alumno sería de U\$S 54 en Nicaragua y de U\$S 252 en promedio para América Latina.

34. De acuerdo con la encuesta realizada por el Equipo de Evaluación de la Reforma, el 25% de los estudiantes de escuelas secundarias autónomas no tenía pupitre donde sentarse; en primaria el promedio desciende hasta un 9% tanto para las autónomas como para las centralizadas (MECD, 1998a: 82). Sin embargo, los primeros datos del tercer relevamiento del Equipo de Evaluación de la Reforma indican grandes avances en la solución de este problema. Agradezco este último comentario (posterior a la lectura de la primera versión de este trabajo) a Reyna López, integrante de ese Equipo.

hasta tres turnos para lograr sobrevivir económicamente y deben atender todo tipo de problemáticas sociales derivadas de la condición de pobreza del alumnado. Así se dictan las clases cada día en Nicaragua.

Ante este contexto, la autonomía escolar significó una vía tanto de solución como de recrudescimiento de la problemática. En lo concreto la autonomía gestó un crecimiento del financiamiento educativo sin que el Estado invierta más, sino a partir de la derivación de esta función en las familias y en las propias escuelas, a través de dos mecanismos fundamentales: 1-La contribución cuasi-voluntaria de los padres en los aranceles, 2-Las múltiples formas de recaudar fondos a través de eventos. La cuestión central aquí, que nosotros no podemos aclarar dados los límites metodológicos de nuestro trabajo, es si el Estado tenía otras alternativas para aumentar el financiamiento educativo, sin derivarlo en las familias. Cuestión sobre la cual no avanzaremos pero debemos dejar planteada, especialmente después de atravesar tantas entrevistas dentro y fuera de las escuelas donde el tema ni siquiera aparecía como posibilidad, naturalizando una situación que parece muy arraigada en el contexto nicaragüense de incapacidad del Estado de abastecer de forma básica los recursos que su sistema educativo requiere.

Sin embargo, no sólo cabe desnaturalizar esta cuestión, sino también aquella referida a la supuesta gratuidad homogénea de las escuelas públicas en los países en desarrollo. Un profundo estudio sobre el tema señalaba que en 1978 países como Trinidad y Tobago, República Dominicana, Panamá, Honduras y Cuba (todos casos cercanos a Nicaragua) financiaban entre el 15 y el 30 % de sus costos educativos mediante recursos de la comunidad (Bray y Lillis, 1988: 7). Es decir que el tema es muy complejo y remite tanto a patrones culturales de relación entre el Estado y la sociedad civil como a particulares políticas educativas que emergen de contextos en crisis, como ocurre en Nicaragua con la autonomía.

Planteada esta cuestión, nos interesa si meternos en algunas consecuencias perceptibles en estos pocos años de la experiencia de Nicaragua, que parece responder a las palabras de Weiler acerca de ciertas iniciativas del Banco Mundial en países del tercer mundo: "de las comunidades locales se espera que, a cambio de su mayor participación en la formulación de decisiones educativas, expresen un compromiso más firme con la empresa educativa global, generando recursos adicionales para la construcción y el mantenimiento de las escuelas, los salarios de los profesores, etc." (Weiler, 1996: 216). En Nicaragua ese nuevo compromiso de la comunidad con la

generación de recursos para las escuelas es parte de una lógica más profunda y capilar de lo que, sin encontrar mejor término (e intentando olvidar su rango peyorativo a cambio de su justeza conceptual), podemos designar como la "mercantilización" de la educación, arribada en manos de la autonomía escolar. Esa mercantilización funciona fundamentalmente a través de tecnologías y mecanismos específicos de gobierno y de incentivación y castigo, que actúan tanto desde el exterior como desde el interior de las escuelas.

Comenzaremos describiendo los *procesos externos*. El principal mecanismo de financiamiento de las escuelas autónomas sigue siendo la asignación presupuestaria estatal, sólo que su forma (no su cantidad, según lo señalado anteriormente) se ha modificado ya dos veces. En principio, con el pago por alumno, se buscó incentivar mediante el financiamiento la búsqueda de alumnos y la retención institucional de los mismos. Luego, con la "fórmula", se trató de equilibrar algunas injusticias y considerar un nuevo tipo de incentivo, vinculado a una cantidad promedio de 50 alumnos por aula y siguiendo los índices regulares de gastos de las instituciones, pero manteniendo la concepción sobre esta base de pagar por alumno, continuando ese mecanismo específico de incentivación.

El segundo mecanismo de financiamiento externo funcional a esta denominada mercantilización educativa, es el sistema de incentivos al desempeño de maestros de educación primaria (sólo de escuelas autónomas) desarrollado a través de préstamos del Banco Mundial en el marco del proyecto Aprende. En este caso, las escuelas reciben semestralmente una cantidad de dinero directamente proporcional a cuatro factores: 1-Nivel de deserción escolar 2-Nivel de promoción escolar³⁵ 3-Nivel de presentismo docente 4-Nivel de puntualidad docente. A su vez, este incentivo varía de acuerdo con un índice de pobreza según el municipio, que asegura al menos cierta concepción igualadora o compensatoria del reparto.

El valor de este incentivo es muy importante y ha determinado en gran medida los cambios que se analizarán más adelante en ciertos indicadores de las escuelas autónomas, pero remarcamos aquí su modalidad de operación desde el exterior sobre las conductas docentes y pedagógicas atravesando a éstas mediante premios monetarios. Por otra parte, estos incenti-

35. Este segundo punto fue eliminado cuando se generalizó el conocimiento de la alteración del rigor educativo necesario para permitir la promoción de los alumnos atada a un incentivo monetario (se permitía pasar de año a alumnos sin los saberes elementales).

vos introducen mecanismos de control de la actividad docente a manos de los padres y del directivo que tienen estrecha relación con lo que señalaremos en los apartados siguientes³⁶.

Del otro lado aparecen multiplicados los *mecanismos internos de mercantilización educativa*, utilizados para recaudar fondos desde las escuelas. Los mismos pueden ser enumerados citando el art. 1 del Acuerdo 28/98 del MECD, que regula el manejo institucional de los fondos (tanto para los centros autónomos como centralizados) y las siguientes posibles *vías de recaudación*: a) Las contribuciones voluntarias mensuales de los padres de familia, b) Material de exámenes impresos, c) Venta de escarapelas, d) Boletines, e) Actividades co-programáticas, f) Veladas, g) Kermesses, h) Rifas a nivel de centro, i) Elaboración de certificados, j) Trámites de diplomas y constancias, k) Carnets, l) Servicio por transporte si lo hubiere, m) Librería, n) Cafetería escolar, o) Aporte matrícula, p) Alquiler de textos, q) Donaciones, r) Otros servicios.

Los efectos de estas tecnologías de recaudación intrainstitucionales son diversos. En primer término la aparición de un aporte familiar, que sobre todo en los primeros años fue muchas veces obligatorio o cuasi-obligatorio, cuyos fondos se convierten en un bono salarial para el docente (quien además es su recaudador y colector cotidiano), ha traído múltiples complicaciones, malentendidos y subjetividades alteradas (los docentes se quejan repetidamente de ese rol de "recaudadores" no querido pero irremplazado). De esta forma se han trastocado profundamente las relaciones tradicionales entre docentes y padres (adentro y afuera escolar): los padres pagan la cuota (y otras contribuciones), los docentes cobran lo recaudado (a medias con la escuela, que usa el 50% del total para las necesidades edilicias y materiales), los padres controlan (a través del Consejo y psicológicamente al pagar parte de su sueldo) a los docentes, los docentes controlan que los padres paguen, y las relaciones pedagógicas se cubren de un manto de mercantilización arraigado en la idea siempre presente (por más que se intente olvidar) de quién paga y quién no³⁷.

36. Cabe señalar que el propio marco regulatorio de Nicaragua establece un vínculo directo entre los bonos que reciben los docentes gracias a los aportes de los padres y una repartición de los mismos de acuerdo con el resultado diferencial entre docentes en los resultados de las evaluaciones de rendimiento que realice el Consejo Directivo (art. 4 del Acuerdo 28/98). Algo muy propio de las reformas educativas contemporáneas: los aumentos salariales se conectan generalmente con modificaciones en los criterios de pago diferencial de los mismos, cada vez más tendientes hacia los resultados y las capacidades de los docentes, que a su antigüedad.

37. En distintas entrevistas en las escuelas, nos hablaron de los efectos sociales y psicológicos que el pago tiene entre los alumnos (además de entre los otros actores de la comunidad escolar), generando presiones y sospechas que internalizan las desigualdades externas.

Mucho se habló acerca de la expulsión del sistema educativo que podría estar generando el pago cuasi-obligatorio de la cuota en las familias más pobres, pero al parecer en la actualidad ese punto no puede comprobarse empíricamente³⁸, si bien se detectaron casos (en un número difícil de determinar, según las fuentes consultadas) al comienzo (Fuller, 1998: 72). Sin embargo, las dificultades para pagar estas contribuciones son serias y constatables. En una encuesta realizada a 1236 alumnos (en escuelas céntricas de Managua), el 60 % decía que tenía problemas para pagar la cuota (Guatemala y Davila, 1996: 72), y, como nos lo ilustra Juan B. Arrién: "esos diez Córdoba (un dólar, aproximadamente) son concretamente, para muchas familias pobres, menos granos de arroz, menos frijoles para comer en el mes".

Por último, el pago de la cuota estaría verificando una de las amenazas que tiene todo sistema que se vuelca de la oferta hacia la demanda: la reproducción y ampliación de las desigualdades sociales, interiorizadas en el sistema educativo a través de este mecanismo específico³⁹. Esto pudo ser constatado en las distintas escuelas visitadas y fue confirmado por todos los actores entrevistados tanto en el MECD como fuera de él. De esta forma, se observa que las escuelas más grandes y urbanas son las que reciben mayores contribuciones, por ende pagan mejores salarios (consiguiendo mejores docentes, aunque esta tendencia no sea tan marcada), pueden comprar materiales, hacer obras, etc. Mientras, las escuelas rurales y las escuelas de contextos marginales, apenas consiguen una recaudación menor, lo cual termina diseñando un sistema tendiente hacia la polarización o dualización socioeducativa⁴⁰.

38. El trabajo más importante para esta cuestión es el desarrollado por el Equipo de Evaluación de la Reforma, que consultó a directivos, padres y estudiantes acerca de la obligatoriedad en el pago de los aportes. Los resultados varían mucho según escuelas y actores encuestados, pero se resalta que un 46% de los padres y alumnos señalan que el centro retiene las notas de los estudiantes cuando éstos no pagan la contribución, mientras entre sólo un 12 % y 7 % (en autónomas y centralizadas, respectivamente) de los directivos afirmaba lo mismo. A su vez, un promedio del 34 % de padres y alumnos señalaban que el centro niega a los estudiantes el derecho a hacer exámenes si no pagan, mientras sólo un 3 % y un 0 % (de vuelta en autónomas y centralizadas, respectivamente) de los directivos acordaba en este punto (MECD, 1998a: 96). Estos sugestivos resultados, que en términos generales no demuestran grandes diferencias entre escuelas autónomas y centralizadas, merecen ser retomados a partir de nuevas investigaciones de campo, ya que aun si no se expulsa a los que no pagan, este tipo de medidas son también restrictivas del derecho declarado oficialmente a la gratuidad de la educación.

39. Para esta cuestión véase Lucio (1996: 84).

40. Cabe remarcar aquí una relativización de la dimensión de esta polarización, ya que la enorme mayoría de las escuelas públicas, autónomas o no, atienden una población de por sí pobre, por lo cual las diferencias de aportes y contribuciones si bien es palpable, no llega a extenderse más allá de un determinado punto y no tiene forma de agigantarse. Quizás sea por este freno "natural" que el Estado no apela a más serias políticas compensatorias o no se preocupa por este problema de inequidad desatado a partir de la autonomía y las nuevas metodologías de recaudación de fondos locales.

No obstante, además del problema tan subrayado de las cuotas, esa variedad de mecanismos de recaudación enunciados más arriba, también tiene su correlato en las prácticas educativas cotidianas de las escuelas. En el principio mismo de autonomía existe una potencialidad financiera evidente: en las charlas de los Consejos Escolares de principio de año, donde se trata y organiza el presupuesto anual, se podía comprobar cómo esa forma autónoma de presupuestar incentivaba la generación de una alta recaudación e imponía sus coordenadas particulares de acción a la lógica institucional novedosa. De esta manera, se comienzan a organizar eventos, fiestas, rifas, salidas educativas pagas (con valor o puntaje académico) y todo tipo de microemprendimientos y prácticas ligadas al fin mercantil. Parece haber triunfado en Nicaragua una continua y febril operatoria escolar que recoge las "migajas" y convoca a todo esfuerzo que la comunidad pueda dar. Se ha desatado, en este sentido, toda una maquinaria que une las voluntades locales en una vocación recaudadora de microescala pero ininterrumpida, sin que predomine (siempre estamos en un nivel injusto de generalización) una organizada tarea de comunidad en torno de fines educativos conjuntos.

Las escuelas, a partir de esta multiplicidad de tecnologías de recaudación se centran cada vez más en el exterior, ya sea para buscar esos fondos como para mostrar los resultados que esos fondos producen (ver apartado 3.5). El tiempo institucional está abocado a esta tarea (lo constatamos tanto en las entrevistas como en la observación de las reuniones de consejos directivos, además de recolectar lo señalado por ejemplo en Fuller y Rivarola, 1998). Y, al parecer, esta nueva organicidad institucional, desde comenzada la política de autonomía, se ha ido transfiriendo y generalizando en todas las instituciones, tanto autónomas como centralizadas, que urgidas de las necesidades más concretas y visibles, recurren sin salida al esfuerzo de vivir en gran medida bajo sus propios medios⁴¹, sin poder evitar que todas las experiencias pedagógicas se vean enlazadas en ello.

Pero antes de cerrar este apartado, tan crucial en la reforma, no debemos dejarnos llevar por la idealización de las alternativas ni por la simplificación de los efectos que el actual modelo trae. Históricamente las escuelas de Nicaragua han albergado a muchos alumnos y han diseñado sus aulas de espaldas a los

41. Siguiendo algunas estimaciones, "la contribución de los padres de familia en algunos centros escolares de educación secundaria está alcanzando entre el 40% y el 60% de los ingresos mensuales" (Castillo, 1998: 37). Acerca del mismo punto, la investigación del Equipo de Evaluación de la Reforma indica que los distintos aportes de las familias alcanzan el 35 % de las fuentes de ingresos de los centros autónomos de secundaria y el 34 % de los centralizados, si bien para estos últimos crecen los fondos provenientes de rifas y eventos y disminuyen los relativos a los aportes voluntarios (MECD, 1998a: 50).

modelos pedagógicos activos para favorecer una economía de escala. No se puede evadir este contexto para denunciar la preocupante situación financiera de las escuelas, pero sí cabe analizar lo más minuciosamente posible cómo ciertas prácticas, ciertos andamiajes, técnicas, procedimientos de gestión institucional, de recaudación de fondos, de relaciones de poder entre actores, tienen efectos, consecuencias y dejan huellas en el diagrama de socialización, cultura y saber que canalizan las instituciones educativas.

En conclusión, siguiendo lo analizado hasta aquí, para el caso Nicaragua la autonomía escolar se halla determinada capilarmente por un doble proceso de totalización económica. El primero, contextual e histórico, que de la pobreza estructural y de la falta de recursos educativos básicos hizo posible una alternativa hacia el financiamiento educativo por parte de la comunidad. El segundo, decidido y definido por la política educativa del gobierno liberal de los '90, que sentó las bases para una mercantilización de microescala que avanzó hasta tomar la vida institucional de las escuelas, mediante una multiplicidad de tecnologías precisas. Y, entre ambos procesos, la firme decisión de continuar el endeudamiento del país a través de préstamos de organismos internacionales, que son la otra cara invisible del legado futuro de la educación en su dimensión más propiamente financiera.

3.2. Familia y poder

El siguiente eje de la política de autonomía escolar en Nicaragua se centra en la familia y no deja de estar estrechamente atado al primero, el de la totalización económica, como se advierte a través de la cuestión de las contribuciones voluntarias o cuasi-voluntarias y demás delegaciones del financiamiento en las comunidades locales. Pero en este caso el eje de la familia, casi tan determinante como el económico, deja trascender una transformación aun más honda en la fisonomía de la escuela tradicional, la escuela moderna de jerarquías tan estables y reconocidas. La autonomía escolar desarrollada en Nicaragua es, además de un nuevo "modelo de financiamiento", un nuevo sistema de poder y de relaciones de poder entre el adentro y el afuera de las escuelas.

En este nuevo sistema de poder y de asignación de responsabilidades y funciones, se ha propiciado como objetivo oficial explícito y redundante el pasaje del poder de los docentes hacia los padres, de la oferta hacia la demanda, del interior hacia el exterior del mundo escolar. Un primer factor que debe-

mos caracterizar dentro del contexto que hizo posible este pasaje tiene que ver con el fuerte desprestigio del docente, especialmente por su condición social y económica tan menguada y por esa escasa funcionalidad que parecía tener en el proceso de reforma económica y social su acción tradicional (recordar esa idea de que "el sistema educativo está agotado"). Como se verá más adelante, esto parece haber llevado a que el grupo de padres más "avanzado" de una escuela haya comenzado a imponer cierta ventaja sociocultural por encima del consagrado rol de autoridad pedagógica del maestro de la modernidad, que no admitía intrusiones que no fueran las de la propia jerarquía del Estado.

Pero el poder otorgado a los padres va más allá y responde a los objetivos más directos de los últimos dos gobiernos de Nicaragua (el de la UNO y el del Partido Liberal actual), ubicados en una posición política ligada al liberalismo y al conservadurismo de centroderecha. En esta dirección, se observan dos claras tendencias estratégicas en el pasaje hacia el poder nucleado en la Familia⁴². La primera es la *tendencia liberadora* de confianza en la demanda y en los mecanismos de decisión "liberados" en cuanto a qué escuela y qué oferta educativa elegir para sus hijos. Tal como lo expresan las distintas normas y documentos⁴³, se trata de garantizar "el derecho natural de los padres de familia a elegir"⁴⁴ (MECD, 1999c). Los fundamentos de esta idea son manifiestos y no hace falta entrar demasiado en ellos porque circulan en todos los textos acerca de las reformas educativas contemporáneas. Sin embargo, sí cabe señalar que el mecanismo de competencia entre escuelas que en los supuestos activaría la capacidad otorgada a los padres de elegir y premiar y castigar a las mejores y peores escuelas, en Nicaragua se constata escasamente por un motivo básico: los padres eligen de forma generalizada a la escuela más cercana a su hogar, aun en las zonas urbanas donde se podría admitir algún tipo de mercado de ofer-

42. Familia con mayúscula, como institución, como "la mínima organización política posible" (Donzelot, 1998: 51).

43. Quizás la mayor demostración que pueda concebirse para este punto es la idea de crear una nueva ley, de peso determinante en la estructura normativa del sistema educativo de Nicaragua (junto con la Ley de Educación aún ausente, la Ley de la Carrera Docente y el Reglamento Escolar): la Ley de Participación Educativa, que gira en torno a la incorporación definitiva de las familias con su nuevo rol taxativo en la elección y gestión de la educación de sus hijos. Cuesta encontrar casos de normas de tanto peso que avalen el rol de la familia (otra excepción interesante a estudiar es el caso de la Ley de Participación Popular de Bolivia de 1994, concibiendo esa participación como "los ojos del control social" a través de los padres y la comunidad), y quizás Nicaragua no sea más que uno de los primeros ensayos del futuro educativo en la materia. En este sentido, es importante señalar que uno de los criterios o parámetros fundamentales de los organismos internacionales para evaluar el grado de éxito de las reformas educativas recientes es justamente el grado de involucramiento de las familias en materia de decisión educativa.

44. Las itálicas son nuestras.

tas educativas diferenciadas. Basta observar las estadísticas educativas acerca de la cantidad de escuelas y la cantidad promedio de alumnos que albergan para constatar que hay escasez de oferta y que esa oferta está centralizada en instituciones muy grandes, lo cual deriva en radios de exclusividad muy amplios que falsean inmediatamente toda idea de competencia (que requiere mucho presupuesto, y responde a un contexto de *exceso*, muy lejano a la Nicaragua real).

La *segunda tendencia* que se despliega al brindar poder a la institución familiar, y al depositar en ésta las atribuciones de la formación educativa y cultural de una sociedad, tiene un fuerte *trasfondo religioso*. Se trata en este caso de una implícita (a diferencia de la enunciación oficial explícita de la primera tendencia) política de recristianización de las casas pedagógicas. Para ello se observa una determinación del primer punto: el dar poder a la familia para elegir y demandar un cierto tipo de educación privilegiada para sus hijos. De esta forma, la autonomía escolar actúa en Nicaragua como dispositivo de recristianización por la demanda⁴⁵. El ejemplo más claro y evidente después de varios años de autonomía lo constituye la generalizada inclusión de una materia de contenido netamente religioso y católico, denominada "*educación para la fe*", que aparece en el plan de estudios de la mayoría de las escuelas como materia extracurricular optada a partir de las capacidades que brindó la autonomía en materia curricular.

Queda claro que esta recristianización debe ser entendida a la luz del contexto polarizado nicaragüense. Debe comprenderse entonces que en un país de masas pobres, la conquista del voto y de la legitimidad popular, fuertemente administrada y controlada por el costado sandinista de la oferta partidaria, debía ser captada desde el vacío parcial de creencias religiosas que primó en la revolución de los '80. Por lo cual, el acceso a las masas por parte del gobierno de turno estuvo desde las elecciones de 1990 hasta la actualidad concentrado en una identidad de recuperación de los valores cristianos, y la institución escolar fue y es un espacio privilegiado para ello. En este sentido, se observa, tal como ocurría en la Europa

45. Es interesante señalar que en los años recientes una porción importante de la población (según algunos de nuestros entrevistados hasta un 25% de la misma) se fue integrando en el culto evangélico y ya han comenzado, y en algunos casos son fragantes, los enfrentamientos en el comportamiento de los padres como "demanda" en las escuelas, ante el reclamo de la eliminación de la formación católica o del corrimiento hacia la formación evangélica. A su vez, los católicos buscan afirmar su espacio en este tácito enfrentamiento a través del propio medio escolar, que se ve así convertido en un lugar renovado de luchas religiosas. De vuelta, no todo es tan simple ni esquemático, menos aún dirigible "desde arriba".

del siglo XVIII, un clima de Restauración católica (en este caso posterior a una revolución socialista, en aquel luego de las guerras religiosas), que, siguiendo a Donzelot, generaba nuevas "asociaciones" tanto para la moral cristiana como para la instrucción elemental (Donzelot, 1998: 66)⁴⁶.

De esta forma se cerraba un circuito de polarización, que partía de la exaltación de la juventud en los años '80 y -sin generalizarse pero con su peso propio- del alumno como centro de poder y de control de la actividad y actitud ("revolucionaria") docente⁴⁷; llegando a la exaltación de la familia, del adulto, de la conservación frente a la revolución, en los años '90. Es este circuito restaurador, entonces, la columna vertebral del arraigo popular -necesario en un contexto democrático de pobreza masiva- del partido (o coalición de partidos) gobernante.

Por otra parte, continuando con una breve caracterización del comportamiento de la demanda en materia curricular (e ideológica), en las escuelas visitadas se observó, además del eje religioso oficiado por la materia "educación para la fe" y la simbología cristiana reinante⁴⁸, una oferta "extracurricular" variada, con ciertos elementos comunes. En este punto, se constata una demanda fortalecida, aunque sin una generalización completa, que tiene que ver con la *formación en computación y en inglés*, que habiliten más directamente en un aspecto técnico e instrumental para el mundo laboral. Pero habría que indagar con nuevas investigaciones hasta qué punto en el contexto particular de Nicaragua llega este auge, que, si bien establecido, aún no tiene un rostro del todo evidente.

46. Para hacer aún más explícita la correspondencia con aquel período histórico, vale citar este fragmento del texto de Donzelot: "¿Quiénes defendían a la familia? Fundamentalmente los conservadores, partidarios de la restauración de un orden establecido idealizado; pero también los liberales, que veían en ella el garante de la propiedad privada, de la ética burguesa de la acumulación, el garante también de una barrera contra las intervenciones del Estado" (Donzelot, 1998: 9).

47. Con respecto a esta cuestión, Arnove (1994: 54) señala que en algunas escuelas "comisiones de estudiantes fueron establecidas para cuestionar maestros y presentar sus descubrimientos a la asamblea". Si bien la magnitud de estos hechos no debe ser exagerada, sí vale marcar el vínculo con algo que la China comunista de la Revolución Cultural llevó a sus extremos (nos referimos a la persecución y humillación pública de sus docentes por parte de los alumnos) y que no atraviesa como norma generalizada a los sistemas educativos comunistas, sino que más bien constituye una excepción temporal a su orden más propiamente disciplinario basado en la autoridad del Estado representada por el docente.

48. No sólo encontramos una variada gama de símbolos religiosos en las escuelas visitadas (cruces en las aulas y oficinas, estatuillas, etc.), sino que en varios casos se observa en los carteles identificatorios de la puerta de la institución, leyendas textuales como las que siguen: "Dios-Patria-Ciencia-Orden", "Dios-Patria-Disciplina" o "Dios-Justicia-Libertad". Como en muchos lugares de América Latina la separación entre iglesia y educación pública no es del todo expresa y, tal como lo demuestra este caso específico de política educativa, en algunos países el cristianismo escolar encuentra nuevo arraigo y auge rebatiendo a aquellos que suponen su lento y constante declive.

Considerando estas cuestiones, aún resta delinear mejor el nuevo poder de los padres, porque la reforma de autonomía escolar de Nicaragua es un caso particular donde no sólo las familias han pasado a ser el centro a través de su capacidad (externa) de *elección* sino que también se les ha concedido un rol decisivo (interno) en la *gestión* de las escuelas⁴⁹. De esta forma, los padres se han integrado políticamente en el orden institucional y se han abierto mecanismos de participación y de democracia local que comienzan a afectar e impactar en la comunidad misma (escapando a lo meramente escolar). Esta participación ha sido sin dudas el gran riesgo que se jugó el gobierno, al construir una serie de tecnologías electivas y representativas que impulsaron una politización micro de todos los actores escolares (docentes, directivos, alumnos y los propios padres). En lo referido más estrictamente a los padres, la participación al parecer aumentó con la autonomía⁵⁰, aunque de forma variable según zonas y escuelas y con atribuciones de poder muy diferenciales para un grupo selecto (los integrantes del Consejo Escolar), mientras el resto de las familias permanece disperso.

¿Pero qué hacen concretamente las familias interiorizadas en el orden de poder de la escuela? Además de operar en la demanda de una oferta educativa específica (tendiente a lo religioso y a lo técnico-instrumental), como vimos, cumplen otras tres funciones desde su integración en los Consejos Directivos Escolares: 1-Colaboran en la recolección de fondos y en la continua búsqueda de soluciones para los problemas cotidianos (muchas veces ofreciendo su mano de obra gratuita para arreglos, limpieza, etc.), 2-Administran junto a los demás representantes del Consejo (pero los padres son mayoría) la institución, especialmente su estructura financiera, elaborando el presupuesto y decidiendo sobre las contrataciones, los salarios, etc., 3-Controlan al personal docente y no docente que trabaja en la institución, a través de mecanismos institucionalizados (por ejemplo, el chequeo de la asistencia y puntualidad válido para los incentivos del Banco Mundial) y también propios de seguimiento y evalua-

49. Para confrontar la transformación, tanto del poder concedido a las familias como de la delegación en éstas de la recaudación de fondos, con nuestro propio contexto argentino, uno debería imaginar qué ocurriría en las escuelas si se les conceden atribuciones en el gobierno institucional a las cooperadoras de padres, que ya funcionan en nuestro país como un organismo recaudador de aportes (en algunos casos casi-obligatorios), lo cual nos permite desnaturalizar, como dijéramos antes, la idea del carácter gratuito de la educación pública en América Latina.

50. En este punto hay opiniones encontradas: Fuller y Rivarola (1998: 82) señalan que no existió un verdadero incremento de la participación y, más aún, los resultados del Equipo de Evaluación de la Reforma muestran que las escuelas centralizadas primarias y secundarias tienen un promedio más alto que las autónomas en cuanto a visitas de padres (MECD, 1998a: 59). Sin embargo, la mayoría de los actores entrevistados, al igual que investigaciones como la de Lucio (1996: 95) señalan una mayor participación e involucramiento de las familias en la vida escolar, a través de cuestiones que antes pasaban desapercibidas para las mismas.

ción de su actividad profesional. Tareas todas que manifiestan el grado de alteración profundo del orden escolar moderno, ejemplificado en un aspecto menor pero emblemático, como lo es la capacidad de los Consejos de definir las sanciones para los alumnos (frente a actos de indisciplina), rol tradicionalmente quebrado entre el hogar y la escuela, hoy unificado en el padre que puede llegar a penar a sus hijos desde el adentro de la escuela.

Al articular conceptualmente estas distintas avanzadas desatadas con el poder otorgado a las familias, la principal disyunción histórica que avanza en el caso Nicaragua, es la del pasaje del adentro hacia el afuera de lo educativo; más aún, el afuera (los padres, la comunidad, el mercado, cuestiones indefinidas y mezcladas) ahora es el adentro, está en el adentro. Las escuelas por tanto comienzan a transfigurarse, abandonan su vieja forma de autoridad y de verdad, de organicidad (la verdad es lo homogéneo, lo igual para todos, lo que de arriba llega sin espacio para objeciones); y dan lugar a una nueva sustancia pedagógica lábil, indefinida, adaptada, local, diversa, impropia⁵¹. Las pequeñas reformas curriculares por la demanda van en esa dirección, pero todo el rostro escolar está siendo retocado en Nicaragua, ya sea por la búsqueda de fondos, por las nuevas presentaciones edilicias hacia el exterior, por las nuevas políticas de atracción de potenciales clientes que aumenten el presupuesto institucional y por el corrimiento del poder de gestión en manos del borde externo de las escuelas, que comienza en los padres y continúa indefinidamente en las organizaciones de la comunidad, empresas, iglesias, etc.

Una de las primeras señales de esta nueva identidad exteriorizada⁵² y vitalizada por lo visible, es la derrota de la intimidad de lo pedagógico, de la interio-

51. Esta, al menos, es nuestra mirada de la cuestión, asentada en la hipótesis de que las escuelas parecen cada vez más adaptadas a las demandas sociales y económicas más urgentes y su identidad educativa tiende a difuminarse (de allí lo de "impropio"). También podría darse el caso de que el auge de lo local tomase otra dirección, más en consonancia con lo que Lerena veía en los orígenes históricos de la idea de "comunidad escolar", según este autor: "al margen de sus variantes seculares, la comunidad escolar tiene un paradigma en la enseñanza confesional. Desde los uniformes hasta la fiesta de fin de curso, pasando por el nombre del colegio impreso en la tapa de los cuadernos, todo está orientado a construir y a reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad diferencial (...). Con relación al plano ideológico-pedagógico y técnico didáctico, no otra cosa que ese refuerzo de identidad es lo que básicamente elige el consumidor de enseñanza privada, sea confesional o no lo sea" (Lerena, 1983: 582-583). Desde esta perspectiva el acento estaría puesto en la escuela como líder de su comunidad, de la formación de esa identidad diferencial de la misma, pero en Nicaragua (si bien las escuelas autónomas en muchos aspectos se parecen y hasta se identifican con la cultura de las escuelas privadas) la dirección no aparenta ir del adentro hacia fuera, sino lo contrario.

52. Siguiendo la terminología de Bernstein, se trata de un triunfo de las modalidades de actuación "extrovertidas", donde las relaciones internas de lo escolar pasan a depender de alguna regulación externa, por ejemplo de la economía o de los mercados locales. Es interesante, en este sentido, esta cita del propio Bernstein (ligada directamente a lo que se analizará en el próximo apartado): "no cabe duda de que, en el caso de las modalidades extrovertidas de actuación

ridad de las relaciones con el saber que simbolizaban (y materializaban) las aulas como recintos intocados de labor moral, espiritual e intangible⁵³. La evidencia de una ausencia casi completa de discusiones y tratamientos serios acerca de las cuestiones pedagógicas o propiamente curriculares (más allá de las materias nuevas) en los Consejos, además de la incapacidad profesional de los padres para tratar estas cuestiones es una prueba de ello⁵⁴. Los efectos más prolongados de estas mutaciones –de alguna forma quizás el fin mismo de la escuela o al menos de su identidad pedagógica tradicional- deberán todavía estudiarse con la importancia que el tema merece.

Concluyendo, ante ese pasaje del interior hacia el exterior en la configuración de las fronteras entre las escuelas y su medio, resta señalar una mínima caracterización de ese exterior, prioritariamente constituido por las familias, pero, además de por otras instituciones, principalmente por las relaciones sociales que se despliegan en ese afuera (atravesando a las propias familias). Si esas relaciones, climas, culturas de la acción comunitaria, local o social en general, en la década del '80 estaban enlazadas en un proyecto orgánico nacional, popular, autoritario y jerárquico en ciertas formas, solidario y de base en otras; en los '90 esos lazos se han trastocado. De ellos resta una energía y una tradición de organización local comunitaria muy firme y sólida, que fue reutilizada en los noventa con las escuelas autónomas como forma de ejemplo elocuente⁵⁵.

Pero ahora las tecnologías de participación parecen poner el acento, por su propia identidad y pautas de organización, en otras cuestiones, más ligadas al involucramiento de individualidades que de comunidades. Cuando ese afuera represen-

hay menos autonomía, a causa de la regulación externa de los futuros de actuación. No obstante, en ciertas condiciones de gestión de las instituciones, es posible disfrutar de autonomía con respecto al modo de distribuir sus recursos financieros y discursivos con el fin de optimizar su espacio en el mercado" (Bernstein, 1998: 77).

53. Sobre esta cuestión –o desde esta "perspectiva"- véase un texto propio anterior, que quizás constituya uno de los posibles trasfondos analíticos de este estudio: Rivas (2001), aunque de ninguna manera se haya intentado aquí "aplicar" esas categorías de análisis, sino que siempre se priorizó el ver en sus propios términos y según su contexto al "caso Nicaragua".

54. Vale señalar para este punto del análisis, que la recristianización por la demanda de los padres opera en sentido contrario a la tendencia general de exteriorización de las prácticas que supone el mayor peso dado a los mismos en materia pedagógica, y se constituye como un extraño reemplazo del terreno de intimidad propio del gobierno pastoral que reinó en las aulas desde su origen histórico en los siglos XVII y XVIII (ver para esta cuestión, entre otros, a Hunter, 1998).

55. Un ejemplo aún más extremo e interesante para este punto lo constituye el vecino país de El Salvador, donde una importante experiencia de educación popular organizada por las comunidades rurales bajo el control de las guerrillas (los territorios liberados) durante la guerra civil de los años ochenta fue transfigurada y recompuesta a la vez durante los noventa, adoptando un modelo similar de gestión escolar a través de las propias familias y comunidades –el conocido proyecto EDUCO-, pero en un contexto político muy distinto (ya no revolucionario sino fuertemente financiado por el Banco Mundial). Sobre la educación popular durante la guerra civil, véase Hammond (1998), sobre el proyecto EDUCO, entre otros, Jacir de Lovo (1998) y Jiménez y Sawada (1998).

tado por los padres se centra en el decidir la elección comparativa de centros (esa idea de "esto es lo que quiero para mis hijos") y en el controlar el accionar interno de los mismos, prima entonces el interés individual de las familias, el ventajismo personal y la ausencia de unidad tanto sistémica como institucional. En cambio, cuando prima el interés y la incorporación en la gestión de acuerdo con las necesidades y capacidades de la comunidad, se revalorizan las fortalezas orgánicas locales y se vitaliza un crecimiento no desmembrado⁵⁶. Tendencias que van más allá de las teóricas y se pueden cotejar en las propias escuelas con una mirada atenta⁵⁷.

3.3. La libertad y el Estado

"La idea de descentralización se muestra esencialmente ambivalente y precaria y representa uno de los dilemas más profundos e insolubles para el Estado", Hans Weiler (1996: 230).

No es este un apartado acerca de alguna cuestión relativa al anarquismo, tal como su título podría suponerlo, sino acerca de su gran enemigo histórico: nuevamente el poder. Y, de alguna manera, acerca de los dos grandes sistemas políticos más cercanos y a la vez lejanos de la tradición anarquista: el comunismo y el liberalismo, ambos puntos extremos que la educación (y sus esquemas descentralizadores) de Nicaragua ayuda a concebir como más próximos de lo que pareciera a simple vista.

La cuestión de las relaciones entre la centralización y la descentralización, entre el Estado y las escuelas, que cruza niveles intermedios, comunidad, sociedad civil, etc., constituye un territorio de análisis mucho más complejo e indefinido aún (en el proceso de implementación de la reforma) que los tratados hasta aquí. Un territorio

56. Ejemplos de esta última tendencia los pudimos constatar más palpablemente en las escuelas rurales y en las escuelas de barrios con una identidad más claramente determinada, donde, pese a que la recaudación de fondos es generalmente más baja que en los centros urbanos, la fortaleza local gestada a partir de la autonomía ha permitido revalorizar el rol comunitario de la escuela y así dar una base "pedagógica" a la comunidad -lejos entonces de ese fin de la escuela que antes apuntábamos, y nuevamente intentando no cerrar argumentos y premisas totales-.

57. Mirada que hoy reclama estudios empíricos, de terreno, etnográficos, desde los cuales avanzar en la comprensión del rol en cada caso y en cada contexto que toma la sociedad civil, cuando comienzan a operar las novedosas políticas de la demanda. Al respecto, tan sólo un señalamiento de las dificultades que entraña este trabajo, ya que parece plantearse cada vez más claramente el dilema de la participación (crecimiento de las políticas basadas en encuestas, campañas de "consenso", participación popular, vigilancia comunitaria, etc.), donde se desatan los laberintos de las formas en que se construyen las mayorías y las tecnologías bajo las cuales operan esas mayorías, en contextos generalmente fragmentados, cargados de enfrentamientos, de los cuales una vez liberados no resulta fácil adivinar sus rumbos, pero que muchas veces van de la mano disciplinaria y represivo-excluyente del pueblo antes que de su mano solidaria y cívico-política.

de múltiples paradojas, de extremos que se tocan y entremezclan y donde no es fácil ni aconsejable aventurarse a cerrar su línea de asentamiento histórico, más en un contexto tan particular para estas cuestiones como lo es Nicaragua.

Dividiremos ese territorio en *seis tipos de paradojas*, algunas más aparentes que reales, todas intrincadas entre sí (afirmando, por lo tanto, una cierta arbitrariedad de nuestra parte en su distinción). La *primera* es la paradoja de la tradición del triunfo constante del poder político central por sobre el poder "educativo", conjunta a la victoria de lo local con amplios márgenes de autodeterminación social y educativa, es decir, el verticalismo paralelo al horizontalismo. Hablamos de tradición, porque atraviesa tanto el período sandinista (con los núcleos de base populares) como el de los gobiernos liberales de los noventa (con la descentralización de los servicios, entre ellos el educativo). Pero la paradoja se descompone rápidamente al constatar que en concreto el segundo punto (el del poder local) es en realidad un producto del primero, ya que justamente la predominancia del poder político se manifiesta y logra su conquista capilar, en núcleos pequeños que responden al poder político central e instrumentan admitiendo cierto grado de dispersión sus medidas.

Esta primera paradoja aparente, sin embargo, no se resuelve tan fácilmente y sirve para mostrar las conexiones invisibles entre el *orden comunista* y el *orden liberal*, al menos en el terreno educativo. Para este punto específico, quizás la línea común que atraviesa en Nicaragua a ambos regímenes es la del *populismo*, como andamiaje de unificación bajo una bandera fuertemente ideológica de las políticas centrales y de los núcleos barriales, comunales, societales, a través de una red descentrada de organismos políticos que gestan el largo camino hacia la interiorización subjetiva de esa identidad. Sin esa interiorización no podría materializarse por ejemplo un proceso de autonomía, por más retórica que esta sustente, y esto puede comprobarse no sólo en las escuelas (donde ya se aprecia el discurso más desordenado pero reproductor del discurso hegemónico sobre el tema), sino especialmente en el nivel intermedio, ya sea en los municipios o distritos y en los departamentos. Allí la subjetivación de toda la idea de autonomía escolar parece haber sido completada mucho más a la fuerza de seguir la línea política vertical, que a través de una discusión abierta, dialogada y críticamente elaborada. Y han sido estos representantes intermedios el apoyo principal para publicitar la autonomía y convencer a las escuelas de incorporarse en la misma. Esa interiorización discursiva y subjetiva (muy clara en directivos de centros autónomos y delegados municipales) de la reforma de autonomía escolar impacta a quien quiera verla.

La *segunda paradoja* se juega el péndulo más asiduo del debate educativo: *liberar* o *controlar*. Para nosotros, más específicamente será: ¿liberación

descéntrica responsable o modelo de panóptico⁵⁸ educativo? Se trata en este caso del dilema que deja surgir la nueva estructura y distribución de poder y funciones en el sistema educativo descentralizado. Estructura que el último Manual de la Autonomía Escolar denomina la "pirámide educativa" (MECD, 1999c) y que abarca una prolongada gama de instancias y organismos que no se sabe en una primera lectura si responden a una lógica plenamente burocrática o si son lo más parecido al fin del aparato estatal. Veamos tal "pirámide" intentando componer visualmente sus correlaciones en términos de atribuciones otorgadas y mecanismos de control designados.

Nuevo diagrama de poder del sistema educativo nicaragüense



58. El panóptico es una concepción arquitectónica ligada a un específico tipo de régimen de control social, ideado originalmente por Bentham en el siglo XVIII en Francia y retomado en sus potencialidades analíticas por Michel Foucault. Básicamente se trata de un modelo visual, en el cual una estricta jerarquía de funciones vigila los movimientos escalonados de quien se encuentra por debajo en la estructura, aunque a su vez, el juego de poder se inscribe en la dirección contraria, atrapando a todos por igual en un espacio totalizado de control. Si bien la noción arquitectónica en nuestro caso se pierde, lo que resulta productivo es simplemente rescatar la metáfora y el trasfondo real que ésta pueda hallar en el registro particular del nuevo sistema educativo nicaragüense.

59. Integrado por: representantes del MECD, autoridades nacionales interinstitucionales, miembros de la sociedad civil y representantes de los CED y CEM.

60. Integrada por: el Director General Académico y representantes de los CED.

61. Integrados por: el Delegado Departamental de Educación, 2 padres, 2 docentes, 1 alumno, 1 director, 2 alcaldes, representantes de la sociedad civil, 2 representantes de la empresa privada y 2 representantes de las Iglesias.

62. Integrados por: el Delegado Municipal de Educación, 2 padres, 2 docentes, 1 alumno, 1 director, 3 Representantes del Gobierno Municipal (el alcalde y 2 Consejales), 2 representantes de la empresa privada y 2 representantes de las Iglesias.

63. Integrada por: 4 padres, 4 docentes y 4 alumnos.

64. Integrado por: 4 padres, 1 directivo, 3 docentes y 3 alumnos.

Este diagrama de jerarquías, representaciones, funciones y atribuciones de gestión y control deja traslucir algo de lo señalado más arriba: parece persistir en Nicaragua una fuerte delegación local de poder asentada en una respuesta vertical de su uso. De esta manera, en el nivel escolar, el Consejo Directivo gestiona y la Comisión de Ética y Fiscalización controla internamente; a su vez, el CEM controla a ambos y dicta sus propias políticas y el CED hace algo similar con las escuelas y al mismo tiempo controla al CEM al visitar a éstas; y así hasta llegar al último nivel en la escala, el Consejo Nacional de Educación, que dicta las políticas fundamentales (en especial las curriculares) y lo controla todo como último garante oficial.

Lo que nos interesa aquí es señalar e interrogar este diagrama de poder en sus potencialidades: por un lado, aparece una fuerte apertura hacia principios de representación democrática local desde los organismos más micro (partiendo del gobierno de sección de los alumnos), lo cual tiende a politizar (en el sentido de incorporar la participación en "lo público") a diversos sectores sociales, tradicionalmente excluidos de este involucramiento. Pero por otra parte, tiende una red de control sobre esa liberación, que se emplaza en una responsabilización tanto horizontal como vertical a los distintos organismos y deja abiertas discreciones nunca claras acerca de las capacidades de cada estrato superior sobre cada estrato inferior. En este sentido, parece válida la siguiente afirmación de Weiler: "casi por definición, una división más amplia y difusa de la autoridad para regular y distribuir multiplica al mismo tiempo los niveles y las fuentes de control del sistema educativo" (Weiler, 1996: 215).

Entonces, ¿es este diagrama de poder un nuevo panóptico que interioriza la mirada de cada cual en la cadena, encerrando en el control mutuo y la vigilancia discrecional la autonomización de las prácticas? ¿O ese verticalismo es más bien un ordenamiento necesario, aún en su multiplicidad exagerada (aparentemente) de organismos, que no es de por sí un freno al potencial liberador de la descentralización instaurada? Esto no se deja responder tan fácilmente, aunque entraremos más de lleno en el apartado que sigue. Pero resta decir para esta segunda paradoja, que también aquí en este diagrama de poder, en ese panoptismo indefinido, confluye una simetría importante con el modelo de centralización descentralizada del comunismo en su versión sandinista⁶⁵ en Nicaragua. Allí también, algo muy propio de los esquemas verticales netamente burocráticos del comunismo, las cadenas de miradas, de atribuciones y de controles iban desde una cúpula única hasta

⁶⁵. Debemos aclarar que el sandinista no fue un régimen comunista, sino más propiamente socialista, sin embargo, nos interesa en este punto rescatar ciertas conexiones con los sistemas educativos característicos de los estados comunistas que ameritan este tipo de reflexiones.

las células de organización barrial más pequeñas, siguiendo una línea de liberación y retracción de esa liberación nunca completamente cerrada⁶⁶.

La *tercera paradoja*, es una continuación de la anterior, y se encarna en el dilema de la *centralización-descentralización* con la autonomía escolar generalizada, ¿quién tiene el poder? ¿Más aún, en qué ha devenido el poder en el nuevo orden del sistema educativo? Básicamente en Nicaragua el MECD ha mantenido su concentración decisional en materia curricular, como lo demuestra el reciente y vital esquema de estándares que desde la administración central llega a cada centro. Además de esto, se mantienen centralizadas ciertas cuestiones financieras, especialmente aquellas vinculadas a los incentivos para escuelas primarias autónomas a través del proyecto Aprende del Banco Mundial, descrito más arriba; y por otra parte ciertas directivas que giran en torno a aspectos más específicos de la gestión institucional, especialmente en lo referido a la incorporación de normativas que regulan esta cuestión. Por último, al MECD, más que nada a través de sus delegaciones departamentales y municipales, le ha quedado la responsabilidad del control y la auditoría de todos los procesos administrativos y financieros liberados en las escuelas autónomas, y una función todavía no instrumentada de evaluación de la calidad que seguramente cobrará impulso en los próximos años.

Del otro lado de la jerarquía: en las escuelas se han delegado responsabilidades marginales con respecto a lo curricular (las materias extracurriculares y los libros de texto⁶⁷ más que otra cosa), y fundamentalmente se han derivado las capacidades de gestión en los aspectos financieros, laborales y lo ligado a la vida cotidiana institucional. En gran medida esto ha determinado el cambio histórico de que las escuelas se hagan responsables de sí mismas y tomen el poder interno que en ellas anida (como veremos en el próximo apartado). El poder en el sistema educativo nicaragüense se ha trozado: líneas descendientes (en el orden jerárquico del diagrama de poder) para lo curricular, lo normativo y el control, líneas horizontales micropolitiza-

66. Aparecen en este aspecto, como en varios otros, muchas similitudes con el modelo comunista de sistema educativo adoptado por Cuba desde la revolución en 1959, con un gran desarrollo de instancias de representación y politización local, combinadas con ese centralismo propio del sistema de partido único y de verdad también única que en él se gesta. Véase para la cuestión de la centralización-descentralización del modelo educativo cubano, Lütjens (1996).

67. La posibilidad de optar por los propios libros de texto, en un país donde la centralización relativa a este punto ha sido siempre extrema, generalmente no ha desembocado en alternativas según instituciones (salvo escasas excepciones), pero ha dejado la puerta abierta para que esto suceda, suscitando nuevos desafíos para el Estado que opta por delegar una tarea tan marcada por lo ideológico-político como esta. De todas formas resulta curioso que sólo se haya brindado esta posibilidad de elección a las escuelas autónomas y no a las centralizadas, quizás como señal de una tentación más para postular la conversión hacia la autonomía.

das para gestionar recursos y personal. Sin embargo, parece prevalecer aún un esquema no del todo renovado que deja prolongar prácticas fuertemente arraigadas de poder central y que lleva a algunos a afirmar⁶⁸ que, con la flexibilización de las relaciones (ahora individualizadas) entre el poder central y las escuelas, ha aumentado la manipulación y el direccionalismo de éstas, mucho más maleables a las imposiciones de las delegaciones municipales y departamentales, que aún no aceptan ni digieren las cuotas de autonomía concedidas a las instituciones⁶⁹. En este sentido, las relaciones de poder personalizadas con las escuelas parecen haber aumentado su carácter negociado, clientelar y discrecional⁷⁰, cuestión significativa que habrá que seguir y estudiar en detalle.

Una *cuarta paradoja* guarda estrecha correspondencia con algunos de los movimientos vistos hasta aquí que ha generado en la administración central el nuevo rol asignado a las escuelas a partir de la autonomía. Se trata en este caso de las novedosas funciones asumidas por el MECD y sus ramificaciones (las delegaciones departamentales y municipales), ya que, si bien la hipótesis de la descentralización supone una desconcentración de las actividades y funciones burocráticas ejercidas tradicionalmente desde este nivel, la aplicación de la autonomía en Nicaragua no parece cumplir plenamente esta presunción. Esto es así porque, como pudimos constatar en las distintas entrevistas con los delegados, en la mayoría de los casos lo que ha ocurrido es un real descenso de las cargas de trabajo que implican los nombramientos, suplencias y demás formalidades administrativas ahora relegadas en las escuelas; pero paralelamente el aumento de las funciones de control y auditoría han tenido que crecer tanto que se ha anulado esa desburocratización (habrá que investigar mejor hasta qué punto) y hasta aumentó el trabajo también en la administración central, que por cierto no redujo su personal a partir de la autonomía, y aún resulta escaso para cumplir esas nuevas funciones de auditoría⁷¹.

68. Esta postura fue subrayada por ejemplo por el investigador Rafael Lucio Gil, en la entrevista mantenida con él.

69. Por ejemplo, una Delegada Departamental nos decía que "a los que en las delegaciones estaban acostumbrados al verticalismo les cuesta mucho adaptarse a las libertades que tienen las escuelas con la autonomía".

70. Además, en términos más generales, parece primar un trato fuertemente diferencial en las relaciones del Estado con los centros autónomos y con los centralizados, privilegiando a los primeros en materia de apoyo financiero (especialmente a través de los incentivos del Banco Mundial) y en el menos medible pero evidente sostén ideológico que guarda una vinculación intrínseca con los objetivos del gobierno.

71. Este punto fue repetido en las delegaciones departamentales y municipales visitadas, ya que, como las personas no fueron reemplazadas sino sus funciones, han debido atravesar un muy duro proceso de pasaje de su formación pedagógica (y su acostumbrada función en la gestión central) a una actividad ligada a una formación contable y legal que la mayoría no tenía y que debía ser endeblemente suplida mediante capacitaciones y reconversiones forzadas.

Finalmente una *quinta paradoja* más genérica envuelve de alguna forma todas estas transformaciones. Para caracterizarla seguiremos algunas reflexiones de Weiler e intentaremos aplicarlas al caso Nicaragua. Este autor señala que vivimos una época en la cual "el Estado moderno se enfrenta a un grave desafío a causa del desgaste de su propia legitimidad" (Weiler, 1996: 222). En ese marco las reformas descentralizadoras operan sobre un confuso panorama, donde tres razones lógicas parecen no hacer viables a las mismas: la primera tiene que ver con que la propia delegación de poder sería incompatible con las funciones que el poder estatal mantiene estrechas con el sistema de acumulación y producción económica; la segunda es que en términos de economía de escala parece bastante dudoso que se cumpla la premisa de eficiencia que la descentralización promete⁷²; y la tercera tiene que ver con la contradicción de impulsar lo local en un contexto de internacionalización y globalización de los saberes (Weiler, 1996: 219).

¿Entonces, por qué brotan en todas partes las políticas de descentralización educativa? Weiler dirá que la respuesta está en la utilidad política de estas reformas: "la descentralización de la política educativa se convierte en una estrategia muy importante para abordar situaciones enormemente conflictivas. La ventaja evidente de la descentralización, desde el punto de vista de la gestión de conflictos, es que permite al Estado difundir las fuentes del mismo e intercalar filtros adicionales de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema" (Weiler, 1996: 221).

En Nicaragua esta última aseveración sólo parece cumplirse a medias; en cambio, la reforma de autonomía deja un rastro más inmediato y disperso, los conflictos se han personalizado y el sistema se ha filtrado (casi licuado bajo esta nueva pauta de regulación), pero no bajo un manto irreversible y menos aún controlable, ya que en algún sentido han explotado múltiples conflictos institucionales que pueden ser más dañinos para la estabilidad política del gobierno que otras luchas homogéneas "contra" el sistema central anterior⁷³. Lo cual no hace si no demostrar el carácter ambivalente y precario que citábamos al comienzo de este apartado, que en Nicaragua parece haber triunfado detrás de una fuerte intencionalidad política inicial (apoyada en la polarización ideológica y en el sostén de los fondos externos), y cuya implementación masiva parece haber terminado abrazando a

72. Aspecto que, como hemos señalado, parece certero en el caso Nicaragua.

73. Por ejemplo, el dirigente gremial de ANDEN, José Antonio Zepeda, nos decía que su representación en las escuelas autónomas (como principal gremio opositor al gobierno) al principio fue escasa, pero luego pese a no ser tan numerosa se transformó en la más activa, ya que era allí donde surgían los conflictos más álgidos que derivaban en juicios, protestas, etc. y donde el gremio comenzó a resignificar su postura de oposición a las políticas del gobierno actual.

todos los actores involucrados con un convencimiento difuso y maleable de las razones profundas de esa mentada autonomía y del lugar que el poder ha ocupado en todo esto. El siguiente apartado quizás ilumine mejor esta situación desde las internas institucionales desatadas.encia en la instrumentación de este tipo de dispositivos. Este requisito, propio de toda formador, se vuelve más riguroso aún en el caso de que se recurra a algunos de los métodos aquí abordados.

3.4. La revolución micropolítica

Al pasar al nivel intrainstitucional, las cosas no dejan de ser confusas, pero adquieren la constancia de una verdadera transformación en la esfera del gobierno de las escuelas. De pronto las escuelas han sido tomadas por sus actores, dejando su entidad cuasi-anónima se han individualizado, diversificado según los estilos y personalidades de quienes asumieron más cabalmente el rol representativo que se abrió en cada una de ellas. Y en todo este proceso, atravesado al comienzo especialmente por la polarización ideológica del contexto nicaragüense, se han instalado mecanismos de politización interna tan determinantes, que el término *revolución* no puede dejar de ser evocado.

Lo primero que debemos analizar para comprender el marco de este proceso de politización y de responsabilización institucional, es la directiva oficial emanada para regular tales prácticas novedosas. Como ya hemos visto, en este punto han existido algunas modificaciones, pero para nuestro análisis partiremos de la normativa vigente que mantiene lo sustancial de la anterior y evidencia el rumbo más preciso de la política actual de autonomía escolar.

El Manual de la Autonomía Escolar (MECD, 1999c) establece, como se señaló en el último apartado, una multiplicidad de organismos internos y externos a los centros, que se controlan, asesoran, dirigen y coalicionan entre sí. Para la cuestión micropolítica, deben ser destacados en este sentido, el *Consejo Directivo Escolar*, nueva entidad legal a cargo a la escuela autónoma, y la *Comisión de Ética y Fiscalización*, cuyo rol varía en extremo según los casos, virtualmente ausente a veces, poderosa otras. Pero más importante aún resulta primero la representación de las partes en estos organismos y luego los criterios electivos priorizados en la normativa. Con respecto al primer punto, queda claro el privilegio concedido a los padres de familia de ser mayoría en el

Consejo y, además, de presidirlo a través del Coordinador (que es el Presidente de la Asamblea de Padres). Un primer punto de confusión surge aquí, a partir de la legitimidad bicéfala del gobierno institucional muchas veces indefinido entre el padre coordinador del Consejo y el Directivo a cargo de la institución.

En cuanto a la *forma de elección* de los representantes, desde un principio han primado tres tipos de criterios diferenciados: 1-La *representación democrática* mediante el libre voto, 2-La *representación meritocrática* a través de parámetros de capacidad más o menos claros según padres, docentes y alumnos, 3-La *representación moral* según criterios aún más indefinidos acerca de la honorabilidad de las personas. Entre estos tres criterios resulta difícil reconocer el verdadero peso de cada cual (más aún a partir de nuestro reducido trabajo de campo), pero podemos adelantar algunas particularidades encontradas en el cruce de la normativa, los estudios recolectados y las entrevistas realizadas:

- Para la elección de los *alumnos* (en el Consejo) deben reunirse entre otras las siguientes condiciones: tener un promedio mínimo de 80 en sus calificaciones, "tener facilidad para trabajar con los compañeros" y ser "disciplinado y respetuoso con las autoridades del centro" (parámetros tanto meritocráticos como morales). Cumpliendo estos requisitos serán el Presidente del Gobierno Estudiantil, el Secretario y el Contralor los representantes designados⁷⁴. Es decir, que esta mezcla de criterios, según lo visto en las escuelas, permite diversos mecanismos eleccionarios, algunos más organizados, democráticos y participativos, otros más formales y dirigidos desde arriba, siempre con la posibilidad de vetar candidatos que no se ajusten a los criterios meritocráticos y morales designados.
- En el caso de los *docentes* se pasó de un primer método claramente meritocrático (el más antiguo y el "mejor" profesor eran los representantes automáticos) a un procedimiento más democrático de elección abierta (en sobre cerrado). De todas formas las pautas morales siguen presentes, entre ellas: "tener un expediente limpio de sanciones", "haber firmado la solicitud de inclusión del centro a la autonomía" (¿criterio ideológico?), "tener reconocida integri-

74. De no existir gobierno estudiantil directamente los cargos los ejercen los mejores alumnos.

dad moral y honorabilidad", "ser ejemplar en su disciplina" y "tener capacidad de trabajo en equipo". Virtudes en su mayoría abiertas al juicio y a la discusión, más inspiradas en la tradición positivista que en la doctrina del derecho clásico⁷⁵.

- Por último, los *padres* primero son elegidos por sección en una asamblea (la cual actúa destacando generalmente a los más carismáticos, frente al rasgo más "silencioso" que supone el voto secreto) y de esa forma pasan a constituir la Asamblea de Representantes de Padres de Familia. Pero, para integrar el Consejo, los criterios se vuelven nuevamente hacia sus capacidades morales e intelectuales: "tener buenas relaciones humanas", "destacarse en la participación", "tener reconocida honradez, moralidad y responsabilidad", "tener disponibilidad de tiempo" y "saber leer y escribir".

La normativa compone de esta manera un diagrama muy variado de tecnologías de representación, que pueden cambiar y mucho en su adaptación institucional particular, dependiendo a su vez del tipo de supervisión que exista de todo este proceso. Las escuelas visitadas ejemplificaban esta heterogeneidad difusa, que parece ser el eje de la politización micro. Más aún, algunos estudios señalan que en la mayoría de los Consejos no se cumplen correctamente el número de designados⁷⁶ y tampoco su participación concreta en las reuniones prefijadas (esto casi corrientemente se constata con el representante de los alumnos, que no tiene voto y que salvo excepciones no participa realmente de los debates). De esta forma, a la variabilidad de los rasgos contextuales y culturales específicos de cada centro se les suman las diversas personalidades de los representantes, su estilo de participación y compromiso y la propia instancia híbrida y disímil de elección de los miembros del Consejo, generalizando un panorama de heteronomía y

75. Las corrientes positivistas fundamentan su juicio en los aspectos de la "personalidad", ya sean éstos biológicos, psicológicos o sociales (según las distintas corrientes positivistas), siguiendo en la propia historia particular del sujeto las líneas de lo que éste representa. En cambio, la doctrina clásica del derecho se basa en los hechos objetivos y establece una clasificación previa aplicable por igual a todos los sujetos. La analogía, claro está, solo intenta ampliar la reflexión sobre los criterios de representación vigentes en Nicaragua, pero se pierde si es llevada más allá, dado que ambas corrientes se apoyan en sendas teorías jurídicas y criminológicas más que provenientes de las ciencias políticas.

76. Por ejemplo, en un estudio realizado en 14 escuelas autónomas se halló que en ningún caso el Consejo Directivo estaba conformado según lo estipulado por la normativa, sino que siempre faltaban representantes de padres y alumnos (Arce y Romero, 1999). A su vez, Lucio (1996: 71 y 95) señala que la participación de los alumnos en los Consejos es mínima y que la autonomía no ha logrado modificar realmente su incorporación en la vida política institucional.

diferenciación sutil de las escuelas, donde los criterios meritocráticos y morales parecen los privilegiados frente a los propiamente democráticos⁷⁷.

A todo esto, el rol del directivo, según la gran mayoría de los entrevistados, ha pasado a ser la clave de todo el proceso⁷⁸. Desde su particular personalidad no sólo se gestó en muchos casos el pasaje inicial a la autonomía, sino que de ella ha pasado a depender el rumbo general del establecimiento. Una particularidad en torno a este rol tan decisivo la constituye el hecho de que hemos recibido respuestas contradictorias en cuanto a la estrechez de sus relaciones y posiciones de poder compartidas con los docentes por un lado y con los padres de familia por otro. En este sentido, se observa que aquellos entrevistados que asumían una manifiesta oposición a la política de autonomía desarrollada en los años noventa se inclinaron a opinar que los directivos estaban más cerca de los padres en las definiciones del Consejo, y, en cambio, aquellos más ligados al gobierno y al apoyo de la autonomía mantenían una opinión contraria, según la cual el directivo terminó estableciendo lazos más cercanos a los intereses de los docentes.

Este punto resulta crucial para acertar a comprender si el directivo, ante la aparición de la situación de gobierno institucional novedosa y con las características de representatividad asumidas en Nicaragua, se terminará transformando en un patrón/empleador o si se convertirá en un líder de la concepción pedagógica que los docentes avalen. La definición de esta cuestión no sólo dependerá del carácter del directivo de turno, sino del tipo de representantes de docentes y padres en el Consejo que podrán inclinar la balanza de uno u otro lado.

Esto plantea a su vez el mayor problema que parecen haber desatado los Consejos tal cual han sido planteados: *la disputa silenciosa o abierta entre el rol docente y el rol de padre*. Esto se ha constatado en las escuelas visitadas con distinto tenor, y, si bien en muchos casos se nos subrayó la beatífica relación entre los integrantes del Consejo, queda al parecer esa disposición

77. Nos encontramos en este punto con otro nudo que enlaza los extremos políticos, ya que cuanto más un sistema tiende hacia la purificación de las relaciones sociales tanto comunistas como capitalistas, más meritocrático se torna su orden y la fundamentación interna de sus juicios, clasificaciones y dispositivos de saber (por ejemplo, exámenes, premios y castigos, incentivos simbólicos o materiales). Sin dudas, esto tiene que ver con la mayor proximidad de las relaciones educativas con las del sistema productivo que operan en ambas clases de sistemas cuando más hacia su extremo son llevados.

78. Cabe señalar que en las escuelas autónomas el directivo es elegido a partir de propuestas (de ternas de candidatos) realizadas por los representantes del Consejo Directivo Escolar, pero la decisión final sobre la elección y designación la toma el Delegado Municipal, evidenciando nuevamente los conflictos de poder entre niveles de intervención estatal e institucional que persisten en la política de autonomía.

funcional donde el docente ha pasado a ser una entidad completamente visible y su poder de esta forma se ha difuminado en gran medida. Tal es así que en el Consejo se discute desde las técnicas pedagógicas utilizadas (las menos de las veces) hasta la vestimenta y el salario de cada empleado. La personalidad completa del docente, protegida tradicionalmente por normas de autoridad y autonomía, ha quedado a la luz del juicio, de la variabilidad de las miradas que el Consejo englobe y requiera⁷⁹. Un ejemplo de las formas que esta presión puede asumir se retoma de una de las reuniones de Consejo presenciadas en una escuela de un pequeño pueblo cercano a la Capital: allí el padre representante de la Comisión de Ética⁸⁰ solicitaba en la discusión del presupuesto anual el realizar la compra de un reloj marcador para controlar la puntualidad de los docentes; por su parte el directivo se inclinaba a destinar esa partida a la compra de útiles y maletines para los propios docentes y, mientras, los representantes docentes observaban pasivos toda la situación y permanecían a la sombra de las decisiones que se tomarían sobre ellos.

La resolución de otorgar todo ese poder a los padres, tanto a través de su representación mayoritaria en el Consejo como mediante los mecanismos de intervención puestos a su alcance, manifiesta una priorización no sólo de lo externo por sobre lo interno (como ya se analizó), sino del control por sobre la gestión pedagógica. Al avalar el rol central de los padres, las escuelas parecen ir más en dirección de convertirse en centros eficientes de producción (tanto para recaudar recursos como para aumentar los indicadores básicos de asistencia y retención), que en espacios de liderazgo pedagógico, más en gerencias educativas controladas, que en instrumentos profesionales con autonomía docente para la innovación educativa. La premisa contextual, en esta dirección, es que las fallas de la educación están en gran medida nucleadas en los docentes y en su ausencia de rigor laboral.

Es por ello que la "disciplina laboral"⁸¹ se ha convertido con la autonomía en un tema cotidiano, activado tanto a partir de los incentivos otorgados por el

79. Resulta interesante señalar, en relación con este punto y con la representatividad en el Consejo de los docentes, que, de acuerdo con el estudio realizado en escuelas medias de Managua por Guatemala y Davila (1996: 95), mientras en las escuelas centralizadas el 91% de los docentes encuestados manifiestan sentirse representados en el Consejo Directivo (Consultivo para las centralizadas), en las escuelas autónomas el porcentaje desciende hasta un 47%.

80. Cumpliendo funciones propias de un miembro del Consejo Escolar, es decir participando de la gestión directa del establecimiento, no realizando la evaluación y control posterior asignados a su cargo; lo cual demuestra la diversidad de situaciones que estos organismos novedosos y tan difusamente reglamentados han desatado.

81. A diferencia de nuestro propio contexto (Argentina), donde en general se habla de "relaciones o condiciones laborales", encontramos que en Nicaragua toda esta cuestión es designada bajo el concepto de la "disciplina laboral", y en muchas ocasiones igualada o sólo levemente distinguida de la cuestión de la disciplina de los alumnos.

proyecto Aprende del Banco Mundial, como mediante la función de control encomendada a los padres con respecto a la puntualidad y asistencia docente (además de su presentación y su práctica pedagógica). Alrededor de esta cuestión también se han concentrado muchas de las discusiones acerca de los cambios en las condiciones laborales generales de los docentes, comparando a aquellos empleados en escuelas autónomas y centralizadas. En este punto, nuevamente llueven las opiniones ambiguas y contradictorias (según quien sea el interlocutor). Una de las preocupaciones principales de los docentes al considerar inicialmente su pasaje hacia la autonomía estaba vinculada al miedo a quedar fuera de la nómina fiscal y de esa forma perder la estabilidad laboral vigente. Sin embargo, no sólo las tentaciones por un mayor salario vencieron este temor, sino que en términos generales las condiciones laborales se flexibilizaron pero dentro de la misma normativa vigente: la Ley de Carrera Docente, que funciona para todas las escuelas (autónomas y centralizadas).

De nuestro trabajo de campo queda la impresión de que el despido fácil no ha sido un verdadero problema, aunque sí aparece más palpable la inseguridad ante los contratos y la autopreocupación por rendir de acuerdo con las expectativas institucionales específicas impuestas por la personalidad y el carácter del Consejo Directivo. Pero detrás de este punto, la discusión en marcha tiene que ver con la *condición o no de empleador* que asume el Consejo o aún más concretamente el director de la institución. Al respecto, la postura de los sindicatos es firme: la escuela no es el empleador, sino que el Estado sigue siendo el responsable de esa función⁸². Sin embargo, la normativa no parece coincidir con esta postura⁸³, aunque los docentes en ningún momento hayan perdido su carácter de empleados públicos (pese a que este punto sigue en la agenda de posibles avances legislativos futuros).

Más allá de estas discordancias, después de varios años del experimento en acción, se pueden señalar dos cuestiones. En primer lugar, el proceso de transformación institucional ha sido un muchos casos demasiado brusco y con una etapa de adaptación y capacitación escasa, sin una construcción colectiva y compartida de los nuevos roles. Esto generó en principio variados

82. Más aún, José Antonio Zepeda, Secretario General de ANDEN, nos señalaba en una entrevista que desde el gremio ellos les solicitaban a sus representantes que no se postulen para tomar funciones en los Consejos Directivos, porque de esa forma estarían adquiriendo el doble rol de "defensores de los derechos laborales de los empleados" y de "estar del lado de la patronal". Esta posición, que evidencia los conflictos y quiebres internos que la micropolítica introduce en los aspectos laborales, no deja de manifestar la imposibilidad de construir un espacio de gobierno institucional coordinado y representativo, donde el consenso deje atrás al rivalismo y al conflicto.

83. Tanto el art.123 del Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria (MECD: 1993), como el Manual de la Autonomía Escolar (MECD, 1999c) establecen explícitamente el carácter de empleador del Consejo Directivo.

problemas en las escuelas incorporadas a la autonomía, desde conflictos internos hasta malversación de fondos y arrepentimiento temprano de la decisión en algunos casos. De todas formas, y esta es la segunda cuestión, después de algunos años el proceso parece más estable, ciertas rencillas y roces parecen haber sido lijados por la costumbre, la adaptación y el factor tiempo. Este al menos es el panorama que nos dejó la visita a las escuelas, aunque esto no signifique necesariamente que el asentamiento haya sido el mejor posible, sino que muchas veces la rutinización termina tapando e interiorizando los conflictos intrínsecos al esquema de gestión desplegado. La orientación del gobierno y de la supervisión municipal y departamental de estos procesos es ciertamente determinante en el rumbo que adquiera esa estabilización de las prácticas, siendo especialmente demostrativo el efecto de penalización de algunos casos de corrupción interna⁸⁴ y de asesoramiento veloz ante los requerimientos de intervención solicitados por los distintos actores de las escuelas.

En resumen, la micropolítica revolucionada aún está en la escena y su rumbo no es completamente preciso. Dos aspectos parecen destacarse, entre otros mencionados hasta aquí. El primero está vinculado a esa tendencia abierta por el proceso de politización (elecciones, asambleas, etc.), que trajo a la luz una versión renovada de esa tradición participativa popular de la revolución sandinista, que "politizó" en diversos sentidos a incontables sujetos y les otorgó una voz de "representantes" (de la ideología, de la revolución, del camino, del hombre nuevo, etc.). Hoy esa voz reaparece con otro contenido quizás, pero bajo ese mismo tono que habla a los demás con una cierta convicción de mando, con una marcada oratoria de liderazgo local que a tantos apasiona⁸⁵.

Y un segundo aspecto característico parece ser el que señala la transformación de la identidad institucional escolar, su "cultura", su "misión", su sentido. Triunfante el costado exterior de mando (los padres), y triunfante la nueva empresa de responsabilizarse en todo sentido por la propia institución para cubrir sus urgencias y recolectar los máximos fondos posibles, la identificación de lo escolar como espacio del Estado, del saber de Estado, de la

84. No contamos con datos suficientes acerca de este punto, pero sí escuchamos relatos concretos de penalización (especialmente a través de suspensiones o separación definitiva de los cargos) referidas a aquellos directivos o representantes del Consejo Directivo que hayan sido probadamente acusados de algún acto de corrupción.

85. Muy posiblemente haya un denominador común especialmente entre los rasgos de los padres que terminan involucrándose más directamente en los Consejos, que tiene mucha relación con un carácter dominante, persuasivo, militante en algún sentido, que seguramente cobra arraigo en el estilo de funcionamiento de los procesos electorarios.

conciencia moral y cultural diseminada homogéneamente por el Estado, hoy parece vacilar. En su lugar, una mezcla difusa emerge, donde esa tradición persiste bajo un nuevo modelo localizado y ajustado a la demanda más inmediata de los tiempos y espacios. Quizás de esa mezcla esté naciendo un modelo escolar más pragmático, básico y adaptado.

3.5. La incierta pedagogización de la autonomía

"A partir de la autonomía tu hijo recibe las clases sentado, hay mayor atención, mejor rendimiento académico, mejor disciplina laboral (...) Más del 100% del bono al maestro (...) Tres auditorías...y nada! Vamos invictos", Cartel de entrada de uno de los grandes institutos autónomos de Managua.

La pregunta pendiente después de avanzar en estos análisis desemboca en el interior pedagógico de las escuelas y tiene como objeto tanto la calidad educativa (entendida como un proceso susceptible de cierta medición) como el sentido de las (nuevas) relaciones entre el saber y el interior y el exterior de la escuela. La "pedagogización"⁸⁶ de la autonomía remite entonces a los complejos fenómenos que han comenzado a afectar las prácticas, tecnologías y dinámicas de enseñanza y aprendizaje, en la intimidad de las aulas y en las vinculaciones entre escuela y sociedad, a partir de la masificación y generalización de la reforma de autonomía escolar en Nicaragua. De esta pedagogización depende, quizás, en gran medida el futuro del mundo escolar, que la avanzada de Nicaragua puede estar reseñando en un primer pantallazo.

Pero para ingresar en este proceso de pedagogización tan particular, es necesario primero advertir los lineamientos generales de las *transformaciones educativo-pedagógicas* que se vienen trazando desde comienzos de los noventa en forma paralela y relacional con la autonomía escolar. Como ya fuera señalado, los *tres objetivos educativos* primordiales planteados desde un comienzo por el gobierno de Violeta Barrios de

86. Con "pedagogización" nos referimos, en términos de Bernstein, a los procesos mediante los cuales "se establece la conexión entre las macroestructuras del poder y el control y los microprocesos de la formación de la conciencia pedagógica" (Bernstein, 1998: 54). Sin utilizar en sus términos específicos el uso que Bernstein hace de este concepto, éste nos permite en nuestro caso avanzar en las formas en que un modelo de gestión o más globalmente una política educativa (en vez de los discursos pedagógicos, según el modelo de análisis de Bernstein) se recontextualizan pedagógicamente, trasladando su sentido hacia el fondo de las aulas y, en el juego de relaciones de saber allí desatadas, hacia los sujetos y sus conciencias.

Chamorro eran: descentralizar (otorgando participación directa a las familias), retener a los alumnos en el sistema y moralizar a la juventud educando en valores. En esta dirección podríamos destacar tres espacios de *regulación diferenciados* (a los cuales se suma el ya mencionado proceso de recristianización tanto curricular como "extracurricular") que llevaron adelante conjuntamente estos objetivos y terminaron siendo la principal fuerza motora de las transformaciones propiamente educativas de la década:

- El desarrollo de un currículum esencialmente centralizado, basado en los años recientes en la adaptación a nivel regional e institucional de estándares comunes homogéneos, lo cual continúa en gran medida el trasfondo centralista de la tradición estatal nicaragüense (tanto la somicista como la revolucionaria) en materia ideológico-curricular⁸⁷.
- La aparición y despliegue de la "metodológica activa", como enfoque "humanista-constructivista", adaptado a ciertas propuestas didácticas contemporáneas que actualizan una formación basada en los intereses y capacidades de los alumnos, menos dirigista (o "bancaria"), más abierta y participativa.
- La concentración de los esfuerzos técnico-financieros en la transformación (curricular, didáctica) de la educación primaria, acentuando desde distintas iniciativas una propuesta de primarización o de Educación Fundamental (Arríen, De Castilla y Lucio, 1998: 143), donde el centro de la acción estatal se focaliza en los cuatro años iniciales del ciclo primario, priorizando la alfabetización básica de los alumnos⁸⁸.

La relación de la política de autonomía con respecto a estos tres ejes educativos priorizados no es unívoca y se encuentra fuertemente condicionada por el contexto. En *primer lugar*, la contradicción implícita entre la centralización del currículum y la descentralización administrativa de las instituciones afirma ciertas tendencias comunes con

87. Resulta inevitable señalar al menos el peso concedido a un documento específico, el *Decálogo del Desarrollo*, utilizado tanto a manera de currícula en forma de cartilla ideológica de principios a cumplir. Se trata de un breve texto que remite todos los problemas del desarrollo del país a causas culturales, desde una perspectiva marcadamente evolucionista. Los diez principios del decálogo, que pudimos observar en aulas y pasillos de la mayoría de las escuelas visitadas, son: orden, afán por el ahorro y la inversión, honradez, respeto a la ley y los reglamentos, amor al trabajo, deseo de superación, puntualidad, responsabilidad, limpieza y respeto al derecho de los demás.

88. Este impulso financiero tiene su correlato educativo (su "pedagogización", para ejemplificar más concretamente nuestro uso del término), al centrar todos los esfuerzos de transformación curricular y didáctica en el nivel primario, relegadas estas reformas aún en el secundario.

otras reformas contemporáneas de autonomía escolar. Este impulso en Nicaragua parece firme, dejando a las escuelas espacios marginales de innovación, más vinculados a las cuestiones "extracurriculares" que a la confianza en las capacidades de diseño curricular propio de las instituciones (que al parecer tampoco parece instalada en éstas)⁸⁹. Nuevas perspectivas podrán interrumpir este rumbo de concretarse las fases de profundización de los proyectos educativos de centro, denominados "Plan de Desarrollo Educativo", desde los cuales se busca armonizar las dimensiones económico-administrativas de la autonomía con las curriculares-pedagógicas.

En cuanto al *segundo eje*, referido a la nueva concepción didáctica propiciada por la "metodología activa" en pleno auge, cabe señalar que esta corriente renovadora se inserta en un contexto muchas veces opuesto a sus condiciones teóricas de implementación. Las aulas superpobladas con más de 60 alumnos, la carencia de materiales pedagógicos acordes (libros de texto, tecnología educativa, etc.) y la depreciada condición salarial de los docentes (que los obliga a trabajar en extraturnos y les imposibilita un contacto más directo con cada alumno), se constituyen como factores altamente contradictorios con los fines didácticos de la metodología activa, donde el trato personalizado y la participación abierta de los alumnos parece una meta imposibilitada por lo cotidiano⁹⁰. La autonomía ante estas realidades parece haber sumado dos lógicas disímiles al panorama: de un lado, con la creación de equipos unificados en una visión institucional común parecen más factibles las adaptaciones creativas y orgánicas de estas propuestas pedagógicas; por otra parte, dada la dedicación fuertemente centrada en las dimensiones económicas y administrativas que han triunfado en las escuelas autónomas, el tiempo para lo pedagógico parece haberse relegado y muchas veces devaluado a favor de la subsistencia más inmediata de la institución⁹¹.

89. Según una investigación realizada por Valinda Sequeiro (1997: 66), se rechaza la hipótesis de que los centros de secundaria autónomos de la región de Carazo analizados hayan alcanzado una autonomía en el área académica.

90. Umansky (1998: 209), en su estudio de la vida de las aulas de Nicaragua, señalaba con asombro que "en las clases están virtualmente ausentes las manos levantadas de los alumnos para realizar preguntas", constatando un rol excesivamente pasivo en su interacción con el docente.

91. Son generalizadas las críticas desde distintos actores y sectores educativos acerca de este costado de la reforma de autonomía escolar en Nicaragua que manifiesta la prioridad de lo económico-administrativo por sobre lo educativo. Coinciden en este punto: Fuller y Rivarola (1998: 43 y 44), King, Ozler y Rawlings (1999b: 9), Lucio (1996: 79), Sequeira (1997: 66), MECD (1998a: 7), así como los diversos actores entrevistados.

Por último, la alineación del *tercer eje*, centrado en la "primarización" de la educación⁹², con la política de autonomía parece tener un registro más claro, de alguna forma mostrando las líneas de continuidad intrínsecas a ambas iniciativas. El factor que interviene para aseverar este punto es el ya mencionado impulso de los incentivos monetarios (Proyecto Aprende del Banco Mundial) para dos aspectos educativos concretos: la retención y la promoción de los alumnos. Justamente al redundar en estas dos dimensiones quedan claras las urgencias de Nicaragua en lo relativo a estos indicadores básicos de la eficacia educativa, desplazando a un segundo plano las posibles iniciativas de evaluación de la calidad que no terminan de concretarse, si bien aparecen en los planes próximos de todos los funcionarios entrevistados. La primarización, en este sentido, no cubriría solamente la cantidad de años de escolaridad privilegiados⁹³ sino las estrategias de medición y control de los procesos internos de enseñanza y aprendizaje (es decir la retención y promoción), propiciados e "incentivados" de forma directa en las escuelas autónomas (no así en las centralizadas).

Señaladas estas cuestiones, debemos quizás ir hacia atrás temporalmente y preguntarnos acerca de cuál fue la vinculación inicial de la autonomía con la transformación de la calidad de la educación. Es decir, ¿fue la autonomía una política dirigida hacia la transformación de las formas de pedagogización escolar? De acuerdo con lo analizado hasta aquí, la respuesta parece negativa: existe una coincidencia abundante en cuanto a que la calidad no fue por entonces la prioridad, sino que se trataba en realidad de transformar el sistema, la regulación social y estatal de la educación, y desde esa matriz consolidar posteriormente la posibilidad de innovar pedagógica y curricularmente.

Después de ocho años de iniciada esta transformación sistémica, entonces sí podemos comenzar a vislumbrar sus efectos en las esferas más propiamente educativas. Pero para aportar algo de claridad en esta materia tan debatida de la calidad y la autonomía (y de la relación entre ambas), es fundamental considerar siempre los rasgos específicos del "caso Nicaragua", de forma tal que la teoría sobre la innovación y la autonomía no aparezca

92. Queda claro que esta intención política es acorde a los reconocidos postulados de las agencias internacionales más influyentes en la materia (Banco Mundial, BID) y, a su vez, se encuentran en el contexto de Nicaragua con un fuerte enfrentamiento librado desde el gobierno hacia la educación superior (especialmente universitaria), que fuera favorecida con una polémica ley sancionada por el gobierno sandinista días antes de su retirada, otorgando una mayor autonomía y financiamiento a las universidades (Véase Arnove, 1994: 167 y ss.).

93. Esa cantidad de años se reduce a solo cuatro en muchas escuelas del medio rural, que ni siquiera tienen abiertas secciones de 5° y 6° grado.

como premisa sino que el proceso se explique en sus propios términos. Nos preguntamos entonces: ¿qué, concretamente, del proceso de autonomía está afectando la calidad educativa, por un lado, y las relaciones entre el saber y el interior y exterior de la escuela, por otro?

El camino más directo para enfocar esta cuestión es la comparación entre las características y resultados de las escuelas autónomas y centralizadas, viable sólo en parte gracias a las evaluaciones realizadas desde el MECD y otros estudios particulares (además de nuestras impresiones y consultas en las visitas a escuelas). En este sentido, las primeras distinciones relevantes que deben ser consideradas son aquellas que diferencian de entrada al conjunto de escuelas autónomas y centralizadas, determinando en cierta forma muchas de las disparidades en sus resultados posteriores. Retomando el segundo informe del Equipo de Evaluación de la Reforma (MECD, 1998a), las diferencias más claras (interesantes además para comprender muchas de las cuestiones tratadas en este trabajo), sobre una muestra de 226 centros, son las siguientes:

- En términos generales las escuelas autónomas son mayoritariamente urbanas, grandes y céntricas, atendiendo a poblaciones con mayores recursos económicos.
- El porcentaje de analfabetismo de las madres de los alumnos de escuelas autónomas es menor al de las centralizadas, y el porcentaje de hogares con electricidad y alcantarillado es mayor en el caso de las escuelas autónomas; cuestiones que avalan las diferencias socioeconómicas positivas del contexto que rodea a los centros autónomos.
- El nivel de escolaridad de los docentes y directivos de las escuelas autónomas es más alto que el de las centralizadas, así como también su cantidad de años de experiencia laboral.

Considerando estas destacadas diferencias generales, en la comparación en términos más estrictos de "rendimiento educativo" en ambos tipos de centros, las tendencias que surgen son poco claras, muchas veces contradictorias y requieren aún de mayor desarrollo temporal para aportar conclusiones más firmes. Sin embargo, merecen ser subrayados aquellos resultados más importantes:

- De acuerdo con la propia *percepción de los actores* acerca del mejoramiento del rendimiento académico institucional entre 1995 y 1996, no

existen diferencias destacadas entre centros autónomos y centralizados, en ambos casos las percepciones son similares, especialmente desde la visión de los docentes (MECD, 1998a: 63).

- Las diferencias en las tasas de *repetición* son muy claras: las escuelas autónomas mantienen un 8,8% frente a un 12,8% de las centralizadas en el nivel primario (MECD, 1998a: 73). Esto se repite en lo referido a las *tasas de deserción*, con un porcentaje de apenas el 0,6% en las primarias autónomas frente a un 5,4% de las centralizadas (las diferencias se achican para el nivel secundario: 4,5% frente a 7,5%) (MECD, 1998a: 76).
- En las relevantes (por ser las primeras de su estilo) *pruebas de evaluación* de español y matemática realizadas en una muestra de escuelas durante 1996 y 1997 para el cuarto grado, se observa que "no se encontraron diferencias significativas entre el rendimiento académico de los estudiantes de los centros autónomos, NERAS y centralizados" (MECD, 1998a: 64). Sin embargo, aparecen mejores resultados en las pruebas de evaluación en los centros secundarios que tienen más de 2 años de incorporados en la autonomía, con diferencias porcentuales leves pero indicativas de una posible influencia positiva de la transformación en el modelo de gestión (MECD, 1998a: 70). De todas formas estos resultados parecen dudosos al confrontarlos con los resultados de las escuelas privadas tomadas en la misma muestra, las cuales sorprendentemente obtienen peores rendimientos que todos los tipos de escuelas públicas (con o sin autonomía) (MECD, 1998a: 71).
- Según un estudio proveniente de otra fuente, en una *encuesta* realizada a 1236 alumnos de escuelas secundarias, se constata que "no existen diferencias significativas entre el rendimiento académico de los alumnos de escuelas medias autónomas y no autónomas de Managua", aunque sí existen diferencias (positivas para las autónomas) en lo referido a la calidad de la enseñanza que ofrecen ambos tipos de instituciones (Guatemala Ramírez y Davila, 1996: 73-74).

Aclarando y ampliado estos datos, debemos resaltar en primer término que los resultados generales de las pruebas de evaluación realizadas fueron altamente preocupantes, ya que el promedio general de respuestas correctas fue apenas del 37% del puntaje total posible y no hubo ni un solo estudiante de ningún centro que haya logrado superar el 50% de respuestas

correctas (MECD, 1998a: 65). Esto va más allá de la autonomía y sirve para escenificar la grave situación que enfrenta la educación nicaragüense aun después de varios años de reformas sistémicas y transformaciones tanto en el ámbito de la gestión como en lo curricular. En ese contexto las leves diferencias positivas que parecen haber mostrado las escuelas con mayor antigüedad en la autonomía no pueden aislarse de sus propios condicionantes institucionales iniciales, fuertemente favorables en lo que hace al contexto socioeconómico de la población estudiantil (variable fundamental a la hora de analizar esos resultados).

Aun así, dos cuestiones un poco más claras merecen ser examinadas: la primera tiene que ver con los mejores rendimientos cuantitativos de eficacia escolar (retención y promoción) y la segunda con esa percepción positiva que pudimos recoger en nuestras visitas (muchos directivos destacaron esta cuestión) acerca del mejoramiento general de la calidad de la educación una vez iniciada la fase de autonomía. La pregunta aquí sería: ¿si es que las escuelas autónomas han mejorado su calidad educativa (aunque sea levemente y sólo a través de los indicadores básicos), a qué exactamente se debe esta cuestión?

Si tomamos la palabra de los mismos directivos (y algunos docentes y padres) que señalan este rumbo positivo de la autonomía, las referencias explicativas parecen apuntar vagamente a dos puntos: 1-la mejora de los salarios y la aparición de los incentivos, 2-los cambios laborales incorporados, especialmente la mejor asistencia y el rápido apelativo a las suplencias en los casos necesarios. Estos argumentos, que no son uniformes ni fehacientemente defendidos, parecen al menos indicar el rumbo de correlaciones de los cambios de la gestión y la calidad, esas dos variables que tanto han querido enhebrar los defensores de las reformas contemporáneas. Pero, intentando recomponer la complejidad de elementos que pueden tener su propio nivel de intervención en esta correlación, podríamos agregar a estos dos puntos, las siguientes hipótesis propias:

1. Los incentivos han tenido una influencia clara y directa en lo que hace a los indicadores de retención y promoción escolar y, a su vez, en la generalidad de los cambios laborales, al imponer una disciplina más rígida de asistencia y puntualidad de los docentes⁹⁴.
2. El nuevo modelo de gestión ha interiorizado institucionalmente un juego de presiones (tanto por parte de los padres como de los directivos,

94. Es importante marcar la dimensión de esta disciplina laboral basada en los incentivos, que ante una única ausencia injustificada del docente durante todo el semestre indica el descuento del 25% del incentivo, ante dos del 50% y ante cuatro el total del mismo.

según sus estilos y personalidades) sobre la actuación del docente que pueden estar traducándose en procesos de enseñanza más "efectivos" y visibles, así como en estrategias de retención inéditas⁹⁵.

3. La imagen de "renacimiento" del centro que puede gestar el pasaje hacia la autonomía, simultánea a la transformación del compromiso de sus actores, de su participación y de su imagen propiamente dicha (en términos edilicios, por ejemplo), ejerce cierta influencia sobre la motivación de las prácticas, difícil de cuantificar pero relevante a los fines de evaluar esa mentada correlación entre autonomía y calidad, especialmente en el proceso del impulso inicial de la primera.

Una vez analizadas al menos sintéticamente estas cuestiones de la "calidad", nos interesa finalizar este apartado incorporando algunas reflexiones acerca de cómo esas transformaciones en la pedagogización de las instituciones educativas operan también en niveles que exceden la definición de la calidad medible y examinable, alcanzando a otorgar nuevos sentidos a las propias *formas de relación del saber escolar con el adentro y el afuera de la escuela*. Las mutaciones en los dispositivos y regulaciones institucionales de gestión y control de la educación tienen efectos que van más allá de ciertos esquemas de verificación basados en limitados y específicos objetivos, cuya naturalización unívoca debe ser puesta a raya, especialmente si se quiere advertir el *movimiento latente* de toda reforma.

Para señalar algunas pistas de este movimiento podemos dividir el escenario escolar en su relación propiamente educativa hacia el adentro y hacia el afuera, buscando recomponer analíticamente las renovadas fronteras de ese mundo pedagógico. Hacia el afuera, las escuelas autónomas parecen antes que nada responder a ciertas demandas explícitas atravesadas por las tecnologías de incentivación ya señaladas: retener y promocionar a la mayor cantidad de alumnos posible, factor numerable y visible. En ese camino toma su parte la difusión institucional de las estadísticas y su control (estatal), cuestión que admite sospechas según lo entrevistado en nuestro trabajo, ya que los números que ofrecen las instituciones (de los cuales depende su vida financiera) son maleables y terminan ocultando las problemáticas que toda la reforma pareciera querer transparentar. No se sabe concretamente ni cuántos son verdaderamente los chicos que siguen en las escuelas y menos aún qué saberes han adquirido cuando pasan

95. Como de la retención de cada alumno depende no sólo el incentivo semestral sino el ingreso mensual de la institución, tanto por parte del gobierno como por medio de los aportes voluntarios de los padres, en muchos casos los docentes van a buscar a los alumnos que abandonan a sus propios hogares y elaboran formas de seguimiento individual y charlas con las familias que resultan una verdadera novedad en la relación escuela-hogares de Nicaragua.

de grado. Esto queda invisibilizado (convertido en un difuso secreto) hacia el adentro, pero expuesto formalmente ante el exterior que así lo demanda.

La aparición de la presión y la responsabilización personal e institucional es otro recurso caro a estas transformaciones. Los docentes deben mostrar resultados concretos porque están ellos mismos a la vista y su condición laboral depende cada vez más de tal eficiencia, que no deja de tener un correlato en sus prácticas pedagógicas. Hacia el afuera el docente evidencia un rendimiento, hacia el adentro ha perdido su autonomía y las reglas que atraviesan sus prácticas se corresponden más a la visibilidad de resultados que al contacto íntimo con el saber y el espíritu del aprendizaje. No necesariamente ambas cuestiones son contrapuestas, pero sí parece haber un enfrentamiento entre el saber profesional (docente) anulado hacia adentro y el saber lego (del exterior y de los padres) ampliado hacia fuera. En esta dirección, la comunidad parece haberse metido en la escuela anulándola, imponiéndole un juego simplificado de retención, mejoras edilicias y eventos incoherentes de recaudación de fondos y exposición de logros. Parecen faltar en este proceso de iniciativas externas incorporadas a las escuelas, unas coordinadas justamente educativas, ligadas a una función cierta y explícita del saber (un proyecto, una identidad, etc.), que el exceso de la demanda visible parece vaciar de la sustancia de la oferta.

Por último, y en relación con esta incorporación del afuera en la dimensión específicamente económica, como se hablaba en el apartado 3.1, el proceso más o menos implícito de mercantilización capilar que parece haber instalado el nuevo modelo de gestión, tiene sus propios efectos en la pedagogización de la autonomía. Aquí, debemos subrayarlo, actúa principalmente el hecho de la valoración en términos económicos de cada alumno, como primer efecto pedagógico de lo económico, con el cada vez mayor número de alumnos por clase y por escuela⁹⁶. Pero también la mercantilización opera en las propias actividades pedagógicas allí desarrolladas. Por ejemplo, algunos eventos pagos reciben puntaje académico, o la realización de exámenes queda atada en muchos casos al arancel de los mismos⁹⁷, así como ocurre con las certificaciones particulares. O las propias actividades educativas del centro se enfilan detrás de proyectos de lucro y quitan horas del currículum

96. Un efecto quizás cruel de este punto es que los propios docentes, envueltos en las urgencias y necesidades (económicas) de la escuela, terminan alentando la llegada de más alumnos a sus ya superpobladas aulas, abandonando su rol supuesto de defensores de las mejores condiciones de trabajo pedagógico.

97. Resulta ilustrativo por ejemplo que, de acuerdo con la encuesta realizada por el Equipo de Evaluación de la Reforma, casi la mitad de los padres y alumnos dijeron que tanto las escuelas autónomas como las centralizadas retienen las notas de los alumnos que no pagan la contribución voluntaria (MECD, 1998a: 95).

formal, además de la incorporación de materias extracurriculares pagas y otras señales que detallan la pedagogización del naciente dispositivo económico de generación autónoma de recursos. Este nuevo entramado, que afecta por igual a escuelas autónomas y centralizadas⁹⁸, es el que parece perfilarse en el cruce que la política de autonomía le propone a las prácticas educativas y pedagógicas: las urgencias sociales y las capacidades políticas, además de una incierta lógica de mercado –todas ellas líneas del afuera-, ganan terreno a las interioridades y formas propias de lo pedagógico, que no anclan más que a largo e invisible plazo.

98. No deja de ser remarcable que las escuelas centralizadas han ido imitando progresivamente la lógica de funcionamiento de las autónomas (en lo referido a la recaudación de fondos, por ejemplo), y que, pese a no haber "convertido" su modelo de gestión, han logrado adaptarse a ciertas prácticas que parecen requerir de urgencias concretas más que de un marco regulador novedoso.

4. Mezclas y conclusiones

4.1. Reforma y forma escolar

La reforma en Nicaragua ha sido profunda, ha alterado las relaciones de las escuelas con todo aquello que las atraviesa y las hace posibles, quizás dando lugar a una nueva clase de institución educativa. ¿Hasta qué punto, en este rumbo, la política de autonomía ha modificado la forma de lo escolar? ¿Dónde llega el impacto histórico del cambio? Las reflexiones que siguen intentan responder esta cuestión resumiendo lo señalado hasta aquí en los apartados 3.1 a 3.5, que en el fondo no hacían otra cosa que referir a este aspecto tan central a las reformas contemporáneas, las cuales no dejan de presentir y delinear un sistema educativo nuevo. Ese sistema parece estar emplazado en un *conjunto de relaciones* (regulaciones, disposiciones, miradas, discursos) entre la escuela y su afuera, que en Nicaragua parecen concentrarse, como viéramos, en *cinco tipos distintos*.

El *primer tipo de relaciones* alteradas por la autonomía es el que atraviesa a las escuelas y su orden específico de sustentabilidad o supervivencia, es decir su dimensión económica, que no es otra cosa que la relación de producción que hace posible a las escuelas. En este aspecto, el ciclo de financiamiento estatal se define a sí mismo como agotado y requiere nuevas técnicas y fuerzas de producción de lo escolar. Evoluciona, en paralelo a la autonomía, la escuela recaudadora, responsable de su sustentabilidad, y, a su vez, la escuela desigualada según la capacidad productiva de su entorno. Asignada esta nueva misión recaudadora y productiva, la escuela ve transformar su función, alterados sus medios y fines, mezcladas las fuerzas de los órdenes educativo y económico, ante la aparición totalizante de una serie de microprocesos de este último orden que parece el triunfante.

La impresión de ver este nuevo orden incorporándose a la vida escolar no deja de llevarnos a un angustioso dilema que nos remite al rol de la educación en la composición del Estado del nuevo siglo. En el fondo, estas nuevas escuelas autosustentables, pobres y voluntariosas, no son más que una muestra de la escolarización de los países del mundo en desarrollo, que no rompen su brecha y la destinan localmente, atravesados por la figura creciente de las masas carentes. El financiamiento escolar compartido por parte de las comunidades y el Estado, instalado con la autonomía en Nicaragua, no

deja de ser un caso más en el tercer mundo, donde esta regla parece ser la que caracterizará el mapa del futuro cercano.

El *segundo tipo de relaciones* transmutadas es el de las escuelas con su afuera inmediato, con su difuso borde exterior. Las escuelas con la autonomía han bruscamente alterado sus fronteras, y con ellas su autoridad y su poder. La familia ha sido la institución priorizada en este aspecto y a través de ella se han vertido sobre las escuelas una serie de demandas, que han definido su accionar a través de la capacidad de elegir, gestionar y controlar los establecimientos concesionados a un Consejo Directivo con mayoría de padres. Este pasaje del poder interno docente al ojo externo de la familia (que no es la comunidad, aunque se confunda con ésta en ciertos aspectos) derivó, como señaláramos, en una restauración del orden cristianizador en el interior de las escuelas (a partir de la apertura a la demanda de las familias en ciertos márgenes curriculares) y en una lógica de mercado electivo de las instituciones que en absoluto se plasmó más allá de ciertos detalles y matices (dado el contexto de escasez de oferta que impide o neutralizada toda posibilidad de elección).

La escuela nacida de estas nuevas relaciones de poder, gobierno y control, se ha exteriorizado, tornándose visible y traduciéndose en imágenes, no requeridas por la homogeneidad y la uniformidad del régimen anterior. Escuela local, localizada (ya no intercambiable, al igual que su personal), diversificada según contextos, escenificada, con vida propia diferencial, que se mezcla y se deja tocar, usar en algunos casos, adaptar o reproducir en otros, por su entorno. Escuela autónoma que, desdibujadas sus fronteras con el exterior, parece más en camino a dejarse llevar por las nuevas reglas sociales externas que a imponer su pedagogía a éstas.

El *tercer tipo de relaciones* mudadas lo constituyen aquellas líneas de vinculación entre el Estado y las escuelas, con el eje de la centralización y descentralización como ubicuo nudo en la repartija del poder. Marcábamos en el análisis correspondiente que todas estas transformaciones estaban subsumidas en paradojas más o menos reales o aparentes, que siempre un dejo de continuidad de fondo manifestaban (como toda paradoja). La paradoja del triunfo paralelo de lo político macro y de lo local socioeducativo micro; la paradoja de mayor liberación y mayor control en el nuevo diagrama reticular de distribución de poderes; la paradoja de las atribuciones diferenciales recentralizadas y las otorgadas a los niveles intermedios y propiamente institucionales; la paradoja del cambio de funciones del nivel central que no terminó por reducir su burocracia; y la paradoja genérica de la legitimidad perdida de un Estado trastocado.

Alrededor de este confuso panorama, la escuela parece a mitad de camino entre convertirse en la escuela-poder o directamente en desaparecer como tal y despedir su forma de la historia. Con esto queremos decir que cuando más parece individualizarse y potenciarse el orden institucional de la escuela (con nuevas atribuciones y la capacidad de decidir el propio "destino"), más se borra la unicidad del concepto de escuela y su función social y cultural específica. El control ya no parece estar en el orden escolar, sino en el orden social reinante. La escuela (individual) ya no es el Estado, más que por finas líneas (sobre todo curriculares) de unidad; la institución se representa a sí misma y negocia todo lo que antes era reglamento y norma. Y el Estado se reintroduce capilarmente en ese marco discrecional que no abandona en general al tercer mundo y sujeta al corto plazo los acuerdos endebles y flexibles que terminan por triunfan.

Las relaciones entre las escuelas y su interior político constituyen el *cuarto tipo* de dimensiones transfiguradas en nuestro análisis del caso Nicaragua. Se trata en este punto de aquellas relaciones de la escuela con su adentro que se actualizan a través de mecanismos y dispositivos novedosos de gobierno institucional. Nace entonces, con la autonomía, la escuela política, la escuela-república, la escuela representada, que transforma necesariamente al sistema educativo en un heterogéneo mosaico de estilos y modalidades gubernamentales diversificados. Cada escuela es un mundo; ya lo era, pero ahora hay poder concreto (funciones, responsabilidades, recursos, etc.) que repartir, y en cada una de ellas se ambienta un escenario inédito de disputa y poder local, atravesado en gran medida por el carácter de la comunidad y su propio diagrama de poder⁹⁹.

Pero ese mundo interior movilizado y agitado por la autonomía, no deja de configurarse, como analizáramos, bajo un marco regulatorio específico, que define criterios de representación basados en una mezcla de democracia, meritocracia y moralidad, imprecisos y funcionales a una distribución heterogénea del poder. Cada escuela puede así convertirse en un ágora de debate y participación o en una aristocracia de los más "capaces", según unos inciertos y quizás segregativos parámetros. Cada escuela un caso, con los riesgos que esto supone.

99. Las escuelas autónomas parecen haber incorporado muchas cuestiones particulares de ese contexto barrial ya organizado, con sus propias lógicas de polarización política, sus afiliaciones, organizaciones y sus activos representantes que encuentran en la escuela un nuevo terreno para la disputa comunitaria.

El *quinto tipo de relaciones* va de la escuela a la educación, a través de las líneas de lo pedagógico, lo curricular, lo didáctico. Relaciones que adquieren en el caso de Nicaragua un marco simplificado y reagrupado en el objetivo incólume de la retención de los alumnos, mientras en el mundo la simplificación no deja de ser tal, sólo que en este caso se concentra en la idea de "calidad", totalizando esas relaciones en su faz discursiva. El efecto de esa simplificación discursiva llega a las prácticas, actualizado en mecanismos e incentivos específicos, realizando nuevas formas de presión externa que requieren de los procesos resultados visibles y de los docentes un esfuerzo laboral constatable. Además, estas relaciones de la escuela con lo educativo quedan cada vez más atravesadas por el primer tipo de relaciones con la propia subsistencia institucional enaltecidas por el eje económico. Así las modificaciones más palpables de la forma de pedagogización de lo escolar a través de la autonomía no pasan por una revitalización consciente, elaborada, interiorizada mediante un proyecto institucional pedagógico, sino que remiten a tecnologías externas que los docentes asumen sin apropiarse de la participación e iniciativa.

Pero más allá de estos cambios (primarización, presión por la retención y cierta mercantilización del aprendizaje), y sin subestimarlos, las relaciones entre la escuela y el saber, la escuela y la educación, han quedado estancadas y sus verdaderas modificaciones parecen seguir siendo provistas por el orden macro del Estado (especialmente a partir de la activa política curricular y didáctica de los últimos años). Esto parecen demostrar los primeros resultados de las evaluaciones de la calidad que comparan a las escuelas autónomas y centralizadas y no hallan verdaderas distinciones entre ellas, además del inalterado tipo de interacciones pedagógicas que prima en ambas clases de instituciones. La reforma no toca fondo aquí, sólo hace un poco más visibles las prácticas, camino al cual parece destinado el mundo pedagógico, antes de ser realmente trastocado.

4.2. El caso, la teoría, la apología y la crítica

"Probablemente sería demasiado ambicioso tratar de encontrar explicaciones universalistas, a través del tiempo y el espacio, acerca de cómo los motivos políticos latentes impulsan las políticas de descentralización; es mucho más probable que la fuerza motivadora de la dificultad política, y las clases de políticas que favorecen tales motivaciones, varíen mucho entre los distintos países, dependiendo de circuns-

tancias locales. Se trata de un tema que exige estudios de casos nacionales.", Jon Lauglo (1996: 174-175).

La autonomía escolar de Nicaragua tiene la fuerza del caso: muestra, devela, da algunas lecciones. Sirve para hablarle de alguna forma a las teorías y a los muchos discursos sobre reformas educativas que se extienden en el campo académico, arribando a su manera al campo de la política y de la toma de decisiones educativas. El caso no es sordo a las teorías, interactúa con ellas, pero debe contarse en sus propios términos, responder a su contexto y deberse a sus propios actores. En este apartado intentaremos usar al caso Nicaragua para, primero, ubicarlo en la paleta (tomando un término de Bernstein) *de las políticas de descentralización contemporáneas* y luego para responder a las más reconocidas argumentaciones de los críticos y apologistas de la autonomía escolar, que muchas veces, como dice la cita de Lauglo, apelan a ciertas explicaciones universalistas que olvidan la variedad que habita en el caso.

Pero antes del caso está el contexto, que debemos reintroducir (ver capítulos 1 y 2.1) y no dejar de comprometer con la política específica de autonomía finalmente desarrollada. En este sentido, el caso no debe dejar de ser ubicado dentro de una serie común de casos, donde pierde inicialmente su originalidad a fuerza de interactuar con el confluyente contexto político-educativo mundial. Los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y la USAID constituyen el enlace más visible de esta organicidad reformista reconocida¹⁰⁰, que en Nicaragua se ha incorporado de forma plena, en un contexto de apertura del país al mundo (especialmente al mundo de los mercados, luego del bloqueo de los años ochenta).

En el resto de América Latina esa organicidad se revela a través de distintas políticas de descentralización educativa basadas en la autonomía escolar¹⁰¹. Centroamérica es la región más avanzada en esta dirección, con los casos "gemelos" de las escuelas EDUCO en El Salvador y el programa PRONADE en Guatemala, además del reciente proyecto PROHECO en Honduras. Todos ellos, aún con sus diferencias internas¹⁰², responden a un

100. Definido redundantemente por sus críticos como "neoliberal", apelativo quizás veraz pero sobreidentificado ideológicamente (perdido su potencial semántico, entonces).

101. Son varios los estudios, generalmente financiados por organismos internacionales, que tratan en forma comparada las recientes políticas de descentralización y autonomía escolar en América Latina, retomando el caso Nicaragua a través de distintas taxonomías que lo cotejan con algunos de los casos mencionados superficialmente en este texto. Véase por ejemplo, Winkler y Gershberg (2000), Di Gropello (1999), Espinola (2000), Di Gropello y Cominetti (1999), además del influyente trabajo del PREAL (2000) comparando las reformas educativas de Centroamérica y calificando con los máximos puntajes a Nicaragua en materia de descentralización (PREAL, 2000: 20).

102. Véase por ejemplo el trabajo comparativo de los casos de El Salvador y Guatemala de Aceña de Fuentes (2000).

modelo similar adaptado más exclusivamente al medio rural y a la búsqueda de la ampliación de la cobertura del servicio educativo. Otro caso avanzado es el del estado de Minas Gerais en Brasil (Brasil en general despunta más rápidamente en dirección de la autonomía), y proyectos incipientes han aparecido en el municipio de Las Condes en Chile y en la provincia de San Luis en Argentina.

El mismo rumbo dirige muchas de las actuales políticas educativas en los contextos más dispares del mundo y los casos más resonantes son, claro está, los de algunos países desarrollados, especialmente los anglosajones: Inglaterra, Australia (con el estado de Victoria a la cabeza), Nueva Zelanda y Estados Unidos (con diferentes modelos, el de las escuelas *charter* seguramente el más directamente basado en la autonomía escolar). También otros casos como Holanda (con la mayoría de su sistema educativo basado en escuelas privadas subvencionadas) y Dinamarca (por ejemplo con el movimiento de escuelas libres) arrastran una tradición histórica más prolongada de autonomía escolar y distintos países europeos se mueven en esa dirección que parece deshacer más o menos lentamente las fronteras entre lo público y lo privado en materia educativa.

Entre estos casos (hay muchos más, en cada rincón del planeta), Nicaragua sobresale en el contexto latinoamericano como el país que más ha avanzado cuantitativamente en la transformación de su sistema educativo hacia la autonomía, aunque quizás el proyecto autogestivo rural de El Salvador (EDUCO) ha sido más publicitado internacionalmente. Todos estos impulsos tienen líneas de operación comunes y responden a fuerzas tendenciales globalizadas que avalan una transformación de todos los fines y roles del Estado, en este caso en su relación con lo escolar.

Sin embargo, todavía más poderosas han sido las *fuerzas contextuales nacionales* para la imposición de la autonomía (al menos esta es nuestra hipótesis) en los términos en que fue implementada. Quizás el modelo general haya llegado de afuera, pero los andamiajes de peso y las condiciones de mayor impacto en nuestro análisis tienen más bien un origen en la propia historia convulsionada de Nicaragua. La polarización ideológica del campo político post-electoral (post-revolución) y la extrema situación de pobreza tanto de la población como de las arcas estatales, han marcado de norte a sur la conversión hacia la autonomía de todo el sistema educativo nicaragüense (camino al cual se espera llegar en un corto plazo). Esto no debe olvidarse cuando se juzga el destino de Nicaragua como caso, que puede ser muy distinto al de otras políticas descentralizadoras en contextos más o menos lejanos.

Consideradas estas cuestiones queremos preguntarnos ya: ¿qué tipo de política educativa de descentralización es la de Nicaragua? Siguiendo las

ideas de un texto de Lauglo (1996), intentaremos contestar esta pregunta considerando que, si bien con muchos ejes comunes y lógicas convergentes, existen modelos y esquemas de descentralización y autonomía escolar diferentes y muchas veces contrapuestos entre sí. Lauglo agrupa algunos de estos modelos diferenciándolos sobre dos ejes, uno *político* y otro *institucional*, ligado tanto a la calidad de los servicios como a la *eficiencia* en el uso de los recursos. Si tuviéramos que organizar esos modelos en base al caso Nicaragua, quizás el mejor mapa introductorio sería el siguiente¹⁰³:



El mapa resume lo siguiente: en el *eje político* la autonomía escolar de Nicaragua encaja prioritariamente con el *modelo localista populista* que "abriría el funcionamiento de la escuela al escrutinio de padres y políticos locales. Lo que se resalta aquí es la transparencia local externa de la escuela" (Lauglo, 1996: 200). Sin embargo, igualmente existirían algunas conexiones con la matriz del liberalismo, donde también prima el gobierno local y la regulación

103. Resaltamos que este esquema es una adaptación propia y en cierta forma arbitraria de los ejes conceptualizados por Lauglo, realizada con fines expositivos y porque el caso Nicaragua así lo permitía. No se trata, en este sentido, de ejes con polos opuestos, sino de una simple exposición visual de lo señalado más abajo.

según el mercado, aunque en el caso Nicaragua no aparezca fortalecido (como en el modelo del liberalismo) la experticia profesional. En cambio, el modelo de democracia participativa parece más lejano, si bien en Nicaragua se han incorporado mecanismos de asambleas, porque no se destacan las "decisiones colectivas interiores" y las "estructuras planas" de este modelo.

En cuanto al *eje de la calidad y de la eficiencia*, el caso Nicaragua parece no encajar exactamente en ningún modelo, quedando a mitad de camino de la "dirección por objetivos" y el "mecanismo de mercado", pero claramente en las antípodas del "profesionalismo pedagógico", definido por la autonomía del docente y la débil autoridad exterior. De la dirección por objetivos parece tomar el valor del escrutinio externo (aunque no su sistematicidad), compatible con el localismo populista en el eje político "como medio de poner en vilo a los profesionales, y de facilitar la responsabilidad de estos ante líderes políticos locales" (Lauglo, 1996: 202). Y del mecanismo de mercado incorpora la función de la demanda, donde "los estudiantes y sus familias 'votan' con su presencia y con el pago de honorarios" (Lauglo, 1996: 201).

Así definido, dentro del híbrido de modelos y sin entrar en el detalle de rasgos, el caso de la autonomía escolar de Nicaragua puede entonces decir algunas cosas a manera de lecciones *empíricas* en torno a la multiplicidad de argumentos que reúne a la crítica y a la apología de las reformas descentralizadoras actuales. Creemos en la utilidad de este ejercicio no para asumir ni una posición ecléctica ni para igualar neutralmente ambas posturas, sino para interrogarlas y problematizarlas en su reformulación continua, aportando unas pocas nuevas señales al debate.

Comencemos por los *críticos de las reformas*, conjunto de individuos e instituciones, representantes de universidades, académicos e investigadores, pero también corporizados en las bases sindicales docentes y en cierta filiación política de izquierdas, defensores en términos genéricos de un rol más activo del Estado en materia educativa. Básicamente, según esta postura¹⁰⁴, la autonomía trae: 1-la fragmentación del sistema educativo nacional, 2-la privatización de la educación, 3-la flexibilización laboral, 4-la conversión de las escuelas en empresas y de los alumnos en clientes, 5-la competencia

104. Un caso quizás extremo de la oposición a la autonomía escolar, e ilustrativo de las paradojas que ese extremo termina significando en el contexto de la discusión actual, se puede hallar en el Documento de la Asociación Alemana de Docentes (AAD, 1999), en torno al debate sobre el tema en ese país. Allí se observa tanto una defensa de las funciones soberanas del Estado como del status del funcionario, en base a principios esencialistas (AAD, 1999: 80), que parecen asentar una reflexión de argumentos contra la autonomía prescribiendo la negatividad de sus efectos. Citamos el documento porque es muy interesante para seguir la profundidad de las mezclas que la discusión en torno a la autonomía escolar suscita.

salvaje en el mercado, 6-la aplicación de un modelo transnacional que se olvida de los contextos particulares. No son los únicos argumentos y se hallan aquí sobresimplificados, pero nos interesan para ponerlos a prueba en Nicaragua:

1. La *fragmentación del sistema* parece haberse cumplido sólo en parte en Nicaragua, especialmente en lo referido a la localización de las escuelas y la capacidad dividida de negociación colectiva de los sindicatos. Sin embargo, el sistema en sí no parece haberse quebrado en el sentido de perder su unidad nacional o su identidad cultural común; el rol histórico escolar parece aún sobrevivir en este punto.
2. La *privatización* parece cierta si se conceptualiza a partir del cobro de aranceles cuasi-obligatorios, pero no tanto aceptando que en los últimos años se ha resguardado mejor la gratuidad y se ha mantenido el carácter público del servicio y de alguna forma se ha logrado un mayor impacto de ese carácter público al aumentar el rol participativo y decisorio en las instituciones de parte de la propia comunidad (frente a la tradición estatista, que tampoco equivale necesariamente a lo público).
3. Con respecto a la *flexibilización laboral*, esta nuevamente es una cuestión parcial en Nicaragua: sí es cierto que los docentes han perdido autoridad y tienen mayor presión debiendo responder por su trabajo, pero en lo estrictamente legal no han perdido derechos, ya que se mantiene vigente la Ley de Carrera Docente tanto para las escuelas autónomas como centralizadas y tampoco han debido sufrir despidos (o amenazas de despidos) injustificados o inconducentes, al menos no en un grado tan significativo como podría haberse supuesto. Esto último también es probable que responda a una causa contextual de escasez de docentes, capaces de funcionar como ejército de reserva laboral y permitir la amenaza más generalizada del despido.
4. Acerca del *destino empresarial* de las escuelas, aquí sí parece haber un rumbo tendencial que prioriza aspectos del *management* propios de las pequeñas empresas, aunque inicialmente la relación es más clara en las necesidades derivadas de la recaudación autónoma de fondos y aún imprecisa en otras dimensiones del mundo escolar que no permiten una adaptación tan rápida.
5. En cuanto a la *competencia entre escuelas*, ciertamente se ha intentado desarrollar con la autonomía, pero su impacto real ha sido muy

leve, ya que no existe un mercado real de competencia (dada la escasez de oferta o "densidad educativa" ya mencionada), ni siquiera "clientes" pendientes de esa competencia (ver el punto tres de las respuestas a los argumentos de los apologistas)¹⁰⁵.

6. Por último, en parte la aplicación de la autonomía responde a una *política impuesta* (y financiada) *desde afuera*, pero en gran medida no sólo responde a un contexto nacional sino que retoma por ejemplo buena parte de la tradición de desarrollo local lograda en tiempos del sandinismo (aunque, claro está, dentro de otro paradigma sociopolítico).

Del otro lado se hallan los *apologistas de las reformas*, en general agrupados detrás de gobiernos a cargo de las propias reformas, en organismos internacionales e instituciones del sector privado, y tendientes a visualizar al Estado tradicional como gran culpable y necesitado de una reconversión. Según esta postura, la autonomía significa: 1-mayor eficiencia en el uso de los recursos, 2-objetivos por escuela individual más precisos y mayor eficacia en su cumplimiento, a su vez seguidos mediante rendimientos de cuentas (*accountability*) 3-libertad de elección y presión de la demanda por una educación de mayor calidad, 4-competencia de las escuelas para ofrecer mejor servicio, 5-mejores incentivos laborales (pensando en los docentes) para trabajar más, 6-la posibilidad de elegir al propio plantel docente, elaborando un proyecto de identidad educativa común. Como se observa, estos argumentos no son necesariamente contrarios a los de los críticos de las reformas, sino que en muchos casos son casi exactamente los mismos, sólo que apoyados en escalas de valores y en principios completamente distintos, con lo cual las posturas se tornan irreversibles y su campo de discusión se desvanece agigantándose el terreno ideológico que las separa. Intentamos en este caso apelar a los propios términos de apologistas y críticos (más allá de nuestras propias consideraciones que salen aquí y allí en el texto) para usar al caso Nicaragua de "evaluador" de ambas posturas teóricas. Algunas de las lecciones ante los apologistas son entonces las siguientes:

1. El logro de *hacer más eficientes los recursos* parece aseverarse en Nicaragua en el interior de las escuelas (donde se destacan ahorros en

105. Pese a esto, será muy importante seguir en Nicaragua el desarrollo de las políticas de bonos educativos, ya en implementación en algunos municipios, a través de dos modalidades: los bonos a la oferta (o becas), para mantener a los jóvenes en la escuela e incluyendo actualmente a unas 4000 familias (a las cuales se les exige, entre otras cosas, condiciones de higiene y salud en su hogar), y los bonos a la demanda (más conocidos como vouchers), sólo para escuelas autónomas a partir de un plan piloto donde se intenta estimular la competencia entre los centros al atar el financiamiento de los mismos a la elección de las familias. Estos datos fueron brindados por el Subsecretario de Educación, Alberto Palacios, y no eran conocidos por muchos de los actores entrevistados dentro y fuera de las escuelas.

servicios, por ejemplo), pero no en lo que hace al Estado, que sigue manteniendo la misma burocracia y, como viéramos en el apartado 3.1, termina gastando más por escuela gracias a un mal uso de la economía de escala (más personal administrativo en escuelas sin que haya disminuido en el nivel central¹⁰⁶, por ejemplo).

2. El punto referido a la *calibración de objetivos institucionales* se ha cumplido medianamente: es verdad que se han precisado los objetivos de las escuelas y se ha asumido mayor responsabilidad institucional sobre ellos, el problema es el carácter muchas veces simplificado de estos objetivos o, más aún, su lejanía de los aspectos propiamente educativos (por ejemplo, los objetivos relativos a la recaudación de fondos). La rendición de cuentas, por su parte, se ha puesto en marcha de manera dispar según escuelas, pero sigue estando más vinculada a las cuestiones financieras que a las pedagógicas.
3. La *presión educativa de la demanda* no se ha cumplido sino escasamente: se ha liberado la elección de las escuelas, pero por regla los padres no buscan la mejor calidad sino la escuela más cercana, o en todo caso la escuela con mejores instalaciones edilicias; las consultas acerca del proyecto educativo de centro son una verdadera rareza cuando se busca escuela y su reelaboración como parte de la gestión institucional es una tarea marginal dentro de los Consejos, además de ser polémica cuando ocurre (enfrentando a padres legos y profesionales docentes en temas pedagógicos).
4. La *competencia interinstitucional* parece ser un hecho sólo parcial, ya que, como decíamos, no existe un verdadero mercado ni una real competencia interinstitucional, pero sí parece haber existido en estos años un fuerte efecto imitativo en Nicaragua que fue vertiendo muchos de los mecanismos (de recaudación de fondos, especialmente) de las escuelas autónomas a las centralizadas.
5. El punto referido a la *disciplina laboral* docente sí fue impulsado fervorosamente con la reforma de autonomía y parece haber rendido algunos frutos parciales: en las escuelas autónomas se destaca un mayor presentismo y un mayor compromiso laboral de los docentes (cuestiones basadas en los nuevos incentivos y en la nueva dinámica de poder institucional), aunque, como se ha señalado, su profesionalidad ha sido paralelamente desacreditada.

106. Al menos a partir de la masificación de la autonomía, ya que al comienzo de los años noventa hubo una fuerte reducción del personal en la administración central, como parte del desmantelamiento del aparato sandinista

6. Por último, la *elección de los propios planteles docentes* en la práctica parece también no adecuarse al contexto de escasez de aspirantes a la docencia de Nicaragua y generalmente se han mantenido los mismos docentes en las escuelas, que dada su historia institucional previa (es muy importante en este punto que no son escuelas nuevas sino "convertidas") no parecen estar dispuestas a enfrentar los desplazamientos laborales que tantos conflictos internos suponen. Sin embargo, en general la selección del personal en la propia institución parece ser aceptada como más positiva que el tradicional esquema homogéneo centralizado de distribución de los docentes¹⁰⁷.

En suma, ni las respuestas son unívocas ni los argumentos de críticos y apologistas de las reformas son aplicables punto por punto a cada caso. Todo esencialismo no abandona el vacío del cual parte y quizás el estudio de casos sirva al menos para historizar desde el presente y llenar ese vacío, tendiendo a fortalecer las teorías y los pensamientos sobre los cuales es necesario edificar las políticas y los cambios, sean cuales sean éstos.

4.3. Liberar escuelas

Después de un mes de intenso de lecturas, entrevistas y visitas a escuelas indagando acerca de los resultados de la autonomía escolar, una pregunta simple y cardinal aún era para la mirada del cronista una incógnita irresuelta: ¿la reforma de autonomía escolar es un éxito o un fracaso? Está claro que su respuesta depende de una explicitación de criterios de evaluación y de la posición y rol de los actores que la contesten, pero más allá de esto el panorama es confuso para quienes se aventuran a interpretar esta política de ocho años de vida.

Los funcionarios hablan del tema sin un entusiasmo desbordante (salvo excepciones) y asocian todas las medidas de éxito de la autonomía a sus logros económicos (aumento de salarios, mejor infraestructura, etc.), a ciertos aspectos mejorados en la gestión (mejor disciplina laboral, mayor participación)

107. Resulta muy interesante señalar que los propios representantes gremiales entrevistados manifestaron su acuerdo con la participación institucional (ya sea mediante el directivo o el Consejo Escolar) en la selección de los docentes, aún remarcando la necesidad de concursos abiertos y públicos para transparentar ese proceso. Al parecer, esta visión es fruto de la experiencia positiva luego de varios años de autonomía escolar, que mostraron los beneficios educativos de contar con una identidad institucional común con los docentes, así como permitir una mayor flexibilidad para cubrir los cargos cuando esto sea necesario.

y al crecimiento de los indicadores básicos (retención y promoción). Los investigadores (tanto de las universidades como del propio MECD) tienen sus argumentos favorables y desfavorables y en general son escépticos a los posibles logros en materia educativa de la reforma, advirtiendo ciertos signos positivos en la idea de descentralizar pero discutiendo las motivaciones y los objetivos ocultos del proyecto de autonomía en Nicaragua. Los sindicalistas/sandinistas (hablamos de los agrupados en ANDEN, gremio ligado al sandinismo) en medio de sus diatribas contra la política de autonomía destacan un modelo alternativo de descentralización y no ocultan las posibilidades abiertas a través de este proceso. Y en las escuelas, el terreno más interesante para evaluar esta cuestión, aparecen entre otras estas imágenes: en muchos directivos (y en miembros del Consejo) se observa una aprobación exaltada de los logros de la autonomía, que se confirma en los mismos términos que señalábamos para el caso de los funcionarios; en cambio los docentes tienen una mirada más escéptica; los padres (salvo los directamente involucrados en el Consejo) no tienen una opinión del todo formada y menos aún los alumnos, pese a vivir en carne propia la cotidiana asimilación de la autonomía.

Algunas encuestas sirven para subrayar este confuso panorama. Según un trabajo de Sequeira, la mayoría de los actores de escuelas autónomas desean que la autonomía continúe porque volver a la centralización sería un "retroceso" (Sequeira, 1997: 68). En cambio, Umansky (1998: 145) señala que durante su trabajo de campo en Nicaragua "nunca encontré un maestro que esté contento con la autonomía". Nuestras propias indagaciones coinciden más con el primer estudio y quizás muestren el efecto de la autonomía más a largo plazo (el trabajo de Umansky fue hace tres años): en la gran mayoría de las escuelas autónomas los directivos entrevistados señalaron que si hoy se les ofreciera a los docentes volver al modelo centralizado, unánimemente lo rechazarían. Los docentes entrevistados confirmaron esta visión, pese a sus críticas dirigidas a ciertos aspectos de la autonomía (como por ejemplo la pérdida de su autoridad). En cuanto a los padres, aquí nuevamente surgen las dudas: según la encuesta realizada por el Equipo de Evaluación de la Reforma, apenas el 53,4 % de los padres de escuelas primarias autónomas (el 54,4 % en las secundarias) señaló que la autonomía fue beneficiosa para el centro (MECD, 1998a: 61).

Es difícil sacar algo en limpio de posturas tan encontradas como lo indican estos trabajos, quizás lo fundamental aquí sea esa mezcla de posiciones atravesada por la polarización política de Nicaragua, que en la autonomía brotó y sembró todo tipo de paradojas interiorizadas por los actores e instituciones (educativas y políticas). Un ejemplo de este punto parece observar -

se a partir de un cierto cambio estructural en la visión de la autonomía acontecido en los últimos dos años. Tal como nos lo señalaran dos miembros del MECD en una entrevista: "en los últimos dos años el gobierno parece tener cada vez más dudas acerca de la autonomía y el sandinismo parece cada vez más ilusionado con sus posibilidades". Esta cuestión paradigmática se confirma en lo que hace al gobierno a partir del parate en la firma de nuevas incorporaciones a la autonomía instrumentado desde fines de 1998, y tiene que ver no sólo con una cuestión presupuestaria sino también con el haber sentido en forma palpable y concreta la pérdida del poder sobre las escuelas¹⁰⁸, y el enfrentar el temor a no lograr recuperar ese poder una vez concedido; lo cual manifiesta el potencial relativamente autodeterminado que desata el proceso de autonomía una vez iniciado.

Pero, ante la proximidad de las nuevas y reñidas elecciones presidenciales, merecen ser señaladas esas dudas del gobierno actual en lo que hace a la continuidad de la política de autonomía (que, vale aclararlo, pese a lo señalado no parece peligrar, si no que muy probablemente terminaría por concretarse en todo el sistema), y tratar de comprender cuál es la *postura del sandinismo* hoy ante la autonomía, después de una férrea oposición inicial. Lo señalado por los miembros del MECD en este sentido parece cierto sólo a medias: es verdad que cada vez el sandinismo ve con mejores ojos a las posibilidades de la autonomía, pero también alimentan esta postura los efectos irreversibles que la incorporación masiva de escuelas al régimen autónomo han producido, aumentando el costo político de pensar en volver atrás ante una eventual llegada al gobierno. En las entrevistas realizadas, las perspectivas ante esta posibilidad eventual de retorno del sandinismo al poder se jugaban en la contradicción de lo que para algunos sería una vuelta a la centralización de las escuelas en manos del Estado y, para otros (los propios dirigentes sandinistas entrevistados), será una continuación de la autonomía con algunas modificaciones, especialmente en lo que hace a la eliminación más rotunda de la obligación de pagar los aportes por parte de las familias y al impulso paralelo de una regionalización fortalecida desde lo local.

Saber qué será de Nicaragua y sus escuelas en el futuro cercano constituye un interrogante inconcluso y plagado por las paradojas abiertas por la autonomía. Posiblemente los primeros pasos hacia una ruptura del esquema pendular polarizado estén siendo abonados (aunque más no sea parcialmente)

108. Debe comprenderse, a la luz de lo analizado en el apartado 3.3, que esa pérdida del poder sobre las escuelas es una cara de la autonomía, la otra es un acrecentamiento de un poder más personalizado (de negociación flexible y carente de obstáculos normativos homogeneizantes) favorecida a través de la autonomía.

a partir del Plan Nacional de Educación, donde participaron diversos sectores de la comunidad educativa en un intento de generación de consenso para políticas educativas de desarrollo a largo plazo. En definitiva, nuestro estudio intenta ser tan sólo un aporte al trazo reflexivo y empírico que consideramos debería asumir ese desarrollo, asegurando en la medida de lo posible una construcción colectiva y problematizadora del propio camino a conquistar.

En el fondo la pregunta abierta por la autonomía escolar quizás debería girar alrededor de cuáles son las líneas de poder que hay que liberar en las escuelas, especialmente pensando en las formas de apropiación de ese poder por parte de sus actores y de sus prácticas educativas. Al concebir esta cuestión, se podrá volver luego sí a analizar cuáles fueron las líneas liberadas concretamente por esta política específica de autonomía, impulsada en Nicaragua desde 1993 (labor que hemos intentado hasta aquí con este estudio). Toda "liberación" sólo existe en un determinado contexto que ofrece sus propias reglas, no en un vacío. Será ese contexto –en términos genéricos hablamos de las relaciones sociales dominantes- el que deba ser estudiado para comprender qué les espera a las escuelas, dónde irán a disponerse sus funciones y tradiciones, que no desaparecen tan fugazmente. Y será vital seguir, por otra parte, el registro capilar que imponen las nuevas regulaciones, dispositivos, técnicas de gobierno y de asignación de responsabilidades, mecanismos de control y liberación y demás líneas de saber y poder por las cuales circulan las nuevas escuelas. Parece estar en ese contexto del borde externo a las escuelas (la sociedad, la comunidad, el mercado, la familia y sus mezclas) y en el detalle micro de los nuevos dispositivos, la respuesta de cada caso de reforma educativa descentralizadora y sus formas particulares de liberar escuelas.

Bibliografía

- Aceña de Fuentes, María del Carmen (2000), "Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)", *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* N° 34. ANDEN (2000), *Anteproyecto de Ley de Participación Educativa*.
- Arce Canales, Virna y Romero Vilchez, Yahoska (1999), *Valoración del funcionamiento de los consejos escolares en los centros autónomos del distrito y del departamento de Managua en el segundo semestre de 1998* Monografía, UNAN, Managua, Mimeo.
- Arnove, Robert (1986), *Education and revolution in Nicaragua*, Greenwood Pub.
- Arnove, R. y Dewees, A. (1991), "Education and revolutionary transformation in Nicaragua, 1979-1990", *Comparative Education Review*, 39 (1).
- Arnove, Robert (1994), *La Educación como terreno de conflicto: Nicaragua, 1979-1993*, Editorial UCA, Managua.
- Arrien, J. B. y Matus, L. R. (1989), *Nicaragua: Diez años de educación en la Revolución*, Claves Latinoamérica, México.
- Arrien, J.B., Gorostiaga, X., Tunnerman, B.C., Lucio, R., Castilla, M. (1997), *Nicaragua: la educación de los '90. Desde el presente...pensando en el futuro*, UCA-PREAL, Managua.
- Arrien, Juan Bautista (1998), *Educación en concertación 2. Para un Proyecto Educativo Nacional*, UCA-PREAL, Managua.
- Arrien, Juan Baustista, De Castilla Urbina, Miguel, Lucio Gil, Rafael (1998), *La educación en Nicaragua entre siglos, dudas y esperanzas* UCA-PREAL, Managua.
- Asociación Alemana de Docentes (1999), "La escuela de hoy: ¡Espacios de libertad y responsabilidad en vez de autonomía!", en Munín, Helena (Comp.), *La autonomía de la escuela: ¿libertad y equidad?*, Aique, Buenos Aires.
- Bernstein, Basil (1998), *Pedagogía, control simbólico e identidad*, Morata, Madrid.
- Bray, Mark y Lillis, Kevin (1988), *Community financing of education: issues and policy implications in less developed countries*, Pergamon Press, Oxford.
- Carnoy, Martin y Samoff, Joel (1990), *Education and social transition in the third world*, Princeton University Press.

Carnoy, Martin y De Moura, Claudio (1997), "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?", en *Revista Propuesta Educativa*, N°17.

Castillo, Melba (1998), *La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua*, Naciones Unidas, Comisión para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Di Gropello (1999), "Educational decentralization models in Latin America", en *CEPAL Review*, N°68.

Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella (1998), "La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana", CEPAL.

Donzelot, Jacques (1998), *La policía de las familias*, Pre-textos, Valencia.

Duran, S.E. y Arrien, J.B. (1996), "La autonomía escolar en Nicaragua. Análisis preliminar de una experiencia en desarrollo", PREAL-UCA, Managua.

Espínola, Viola (2000), "Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva", Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuller, Bruce y Rivarola, Magdalena (1998), "Nicaragua's experiment to decentralized schools: views of parents, teachers and directors", *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Paper N° 5, World Bank.

Gershberg, Alec Ian (1999), "Decentralization, citizen participation and the role of the state: The autonomous schools program in Nicaragua", *Latin American Perspectives*, 26 (4).

Guatemala Ramirez, Teresa y Davila, Ramón (1996), "La autonomía administrativa en los institutos de educación media de Managua", Estudio Monográfico, UNAN, Managua, Mimeo.

Hammond, John (1998), *Fighting to learn: Popular education and guerrilla war in El Salvador*, Rutgers University Press.

Hannaway, Jane y Carnoy, Martin (ed.) (1993), *Decentralization and school improvement*, Jossey-Bass, San Francisco.

Hunter, Ian (1998), *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica* Pomares-Corredor, Barcelona.

Jacir de Lovo, Ana Evelyn (1998), "Educación con participación de la comunidad (EDUCO) El Salvador", BID, División de Estado y Sociedad Civil.

Jiménez, Emmanuel y Sawada, Yasuyuki (1998), "Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program", Paper N° 8, World Bank.

King, Elizabeth, Ozler, Berk y Rawlings, Laura (1999a), "What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform" *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Paper N° 9, World Bank.

King, Elizabeth, Ozler, Berk y Rawlings, Laura (1999b), Nicaragua's school autonomy reform: fact or fiction?, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Paper N° 19, World Bank.

Lamerink, M., Prinsen, G. y Blanca de Diego, M. (1988), "Educación popular en Nicaragua, un proceso en marcha desde la educación formal", en *Revista Argentina de Educación*, Año VI, N° 11.

Lankshear, Colin y Lawler, Moira (1989), *Literacy, schooling and revolution*, Taylor and Francis.

Lauglo, Jon (1996), "Formas de descentralización y sus implicancias para la educación", en VVAA, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares, Barcelona.

Lerena, Carlos (1983), *Reprimir y liberar. Crítica sociológica de la educación y de la cultura contemporáneas*, Akal, Madrid.

Lucio Gil, Rafael (1996), "La autonomía de los centros educativos desde la perspectiva de los consejos directivos de los centros y los consejos educativos municipales", Mimeo, Managua.

Lucio Gil, Rafael (1997), "Innovación y modernización del proceso educativo: los casos de transformación curricular y la autonomía escolar", en Arrien, J.B. et al, *Nicaragua: la educación en los noventa*, PREAL, Managua.

Lutjens, Sheryl (1996), *The state, bureaucracy and the Cuban schools: Power and participation*, Westview Press.

Martínelo, María (1999), "Participación de los padres en educación: Hacia una taxonomía para América Latina", *Development Discussion Paper*, N° 709, Harvard University.

Miller, V. (1985), *Between struggle and hope: The Nicaraguan literacy crusade*, Westview Press, Boulder.

Ministerio de Educación de Nicaragua Libre (1984), *Lineamientos generales de educación secundaria*.

Ministerio de Educación y Cultura de Nicaragua (1991), *Acuerdo 38-91, Reglamento de Ley de Carrera Docente*.

Ministerio de Educación y Cultura de Nicaragua (1993), *Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua, Equipo de Evaluación de la Reforma en Nicaragua (1997), *Autonomía Escolar en Nicaragua: Un primer vistazo a la Reforma*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua, Equipo de Evaluación de la Reforma en Nicaragua (1998a), *Autonomía Escolar en Nicaragua: Segundo Vistazo a la Reforma 1995-1997*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (1998b), *Acuerdo 18-98, Disposiciones administrativas sobre los ingresos y egresos en los Centros Escolares Autónomos y Centralizados*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (1999a), *Informe Nacional de Evaluación, Educación para Todos, EFA 2000*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (1999b), *Estadísticas de la Educación en Nicaragua, 1998*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (1999c), *Manual de la Autonomía Escolar*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (2000a), *Estadísticas de la Educación en Nicaragua, 1986-1996*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (2000b), *Anteproyecto de Ley de Participación Educativa*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (2000c), *Autonomía Escolar. Una tarea constante*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua (2000d), *Normas y procedimientos para la aplicación del sistema de incentivo al desempeño (SID) para directores, subdirectores, maestros de aula y maestros especiales que laboran en los centros autónomos en el año 2000*, Segundo Proyecto de Educación Básica, APRENDE, Managua.

Prawda, Juan (1992), *Education Decentralization in Latin America. Lessons Learned, A View from LATH, N°27*, World Bank.

PREAL (2000), *Mañana es muy tarde*, Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa.

Rivas, Axel (2001), "Un nuevo régimen de visibilidad para la escolarización", en *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, Año 12, N° 24.

Rivero, José (1999), *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

Sánchez, Ana Luisa (sd), "La descentralización de la educación en Nicaragua", Ministerio de Educación, Secretaría de Coordinación Departamental.

Sequeiro Calero, Valinda (1997), "Comparación entre la autonomía administrativa y la autonomía académica de los centros autónomos de secundaria del departamento de Carazo", UNAN, Mimeo, Managua.

Shapira, Rina y Cookson, Peter (1997), *Autonomy and choice in context: an international perspective*, Pergamon, Oxford.

Torres, Carlos (1990), "La educación de adultos y la transición al socialismo en Cuba, Nicaragua y Granada", en *La política de la educación no formal en América Latina*, Siglo XXI, México.

Torres, Rosa María (1985), *Nicaragua: revolución popular, educación popular*, CRIES/Línea, México.

Torres, Rosa María (2000), *Itinerario por la educación latinoamericana. Cuaderno de viajes*, Paidós, Buenos Aires.

Umansky, Ilana (1998), *Forcing Transition: Power and Transformation in Nicaraguan Education, 1979-1997*, Thesis, Wesleyan University, Connecticut.

UNESCO (1999), *World data on education*, International Bureau of Education.

Weiler, Hans, "Enfoques comparados en descentralización educativa", en VVAA, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* Pomares, Barcelona.

Wheelock, Marcos (1996), *Sistema para el cálculo y administración de las transferencias presupuestarias a los Centros Autónomos*(Borrador), Proyecto de Educación Básica APRENDE.

Whitty, G., Power, S. y Halpin D., *La escuela, el estado y el mercado*, Morata, Madrid, 1999.

Entrevistas realizadas

Luis Narvaez Miranda, Asistente de Coordinación de la Dirección de Descentralización Educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Nicaragua. 16 de enero de 2001.

Nora Gordon, Integrante del Equipo de Evaluación de la Reforma, Dirección de Evaluación, Planificación y Capacitación, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Nicaragua. 16 de enero de 2001.

Reyna López, Integrante del Equipo de Evaluación de la Reforma, Dirección de Evaluación, Planificación y Capacitación, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Nicaragua. 16 de enero de 2001.

Edgar López, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Nicaragua. 16 de enero de 2001.

Juan Bautista Arrien, Director de IEDUCA, Instituto de Investigación Educativa de la Universidad Centro Americana. 16 de enero de 2001.

Miguel De Castilla, Investigador de IEDUCA, Universidad Centro Americana, 18 de enero de 2001.

Marina Morales, Asistente de la Dirección de Descentralización Educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de Nicaragua. 18 de enero de 2001.

Mario Quintana, Ex Secretario General de ANDEN (Asociación Nacional de Docentes de Nicaragua). 18 de enero de 2001.

Valinda Sequiera, Docente e Investigadora del CISE (Centro de Investigaciones Socio-Educativas) de la Universidad Autónoma de Nicaragua, Sede Managua. 19 de enero de 2001.

Juana Emelina Calderón, Delegada Departamental de Educación de Managua I. 22 de enero de 2001.

Daysi Cordero de Carrillo, Delegada Departamental de Educación de Managua II. 22 de enero de 2001.

José Antonio Zepeda, Secretario General de ANDEN (Asociación Nacional de Docentes de Nicaragua). 25 de enero de 2001.

Ramiro Baldizón, Delegado Departamental de Educación de León. 26 de enero de 2001.

Alberto Palacios, Subdirector General de Educación, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua. 30 de enero de 2001.

Jorge Brenes Martínez, Coordinador de Participación Educativa, Proyecto APRENDE (Banco Mundial). 30 de enero de 2001.

Raúl Ruíz Carrión, Docente e Investigador del CISE (Centro de Investigaciones Socio-Educativas) de la Universidad Autónoma de Nicaragua, Sede Managua. 31 de enero de 2001.

Cefas Asensio, Investigador del CISE (Centro de Investigaciones Socio-Educativas) de la Universidad Autónoma de Nicaragua, Sede Managua. 31 de enero de 2001.

Gloria Mora Mejía, Delegada Distrital de Educación, Distrito II, Managua. 31 de enero de 2001.

Rafael Lucio Gil, Investigador de IEDUCA, Universidad Centro Americana, 31 de enero de 2001.

Anexo

Trabajo de campo – Enero/Febrero de 2001 Cuadro resumen de escuelas visitadas								
Escuela	Actores entrevistados	Carácter de la Gestión	Departamento	Ubicación	Nivel/es educativos	Cantidad de alumnos	Promedio de alumnos por sección	Año de incorporación a la Autonomía
1	Directora, 1 docente	Centralizada (solicitó la Autonomía)	Managua I	Urbana	Primaria	1000	40-50	-
2	Directora, 1 docente, 1 padre	Autónoma	Managua I	Urbana	Secundaria	3340	60	1993
3	Directora, 1 padre (Presidente del Consejo)	Autónoma	Managua I	Urbana	Preescolar, Primaria	1764	60-65	1996
4	Directora	Autónoma	Managua I	Urbana	Preescolar, Primaria	1300	50-55	1995
5	Subdirector, 1 docente, 2 padres	Autónoma	Managua I	Urbana	Preescolar, Primaria, Secundaria	2155	50	1995
6	Director	Autónoma	Managua II	Rural	Primaria, Secundaria	1189	38	1996
7	Subdirector, 1 docente	Autónoma	Managua II	Rural	Primaria, Secundaria	604	35	1994
8	Directora, 1 docente	Centralizada	Managua II	Urbana	Preescolar, Primaria, Secundaria	450	40-50	-
9	Directora, Subdirector, 1 docente, 1 madre	Autónoma	Managua II	Urbana	Preescolar, Primaria	1733	45-50	1999
10	Directora, Subdirector, 2 docente	Centralizada	León	Urbana	Preescolar, Primaria	1000	30-35	-
11	Director y Subdirector	Autónoma	León	Urbana	Secundaria	3301	60	1993
12	Directora, 3 docente	Autónoma	León	Urbana	Preescolar, Primaria	1020	45	1996
13	Director, 1 padre (Presidente de la Asociación de Padres)	Centralizada	Masaya	Urbana	Secundaria	3186	60	-
14	Director, Consejo Escolar	Autónoma	Masaya	Urbana	Secundaria	1160	50-60	1994

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. El financiamiento del Instituto está asegurado por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IPE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos, y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

Miembros del Consejo de Administración del IPE

Presidente:

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malasia)
Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

Miembros designados:

Torkel Alfthan
Jefe, Unidad de Políticas de Formación y Empleabilidad, Programa de Desarrollo de Capacidades, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Eduardo A. Doryan
Vicepresidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EE.UU.

Carlos Fortin
Director General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.
Edgar Ortegón

Coordinador de ILPES y Encargado de Relaciones con la Oficina del Secretario Ejecutivo del CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

Miembros elegidos:

José Joaquín Brunner (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

Klaus Hübner (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

Faiza Kefi (Túnez)

Ministra de Medio Ambiente, Ariana, Túnez.

Teboho Moja (Sudáfrica)

Profesora visitante, Universidad de Nueva York, Nueva York, EE.UU.

Teiichi Sato (Japón)

Asesor Especial del Ministro de Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, Tokyo, Japón.

Tuomas Takala (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.

Michel Vernières (Francia)

Profesor, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, Francia.

Publicaciones y documentos del IPE

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos de libros y documentos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Estos figuran en un catálogo completo que trata sobre los siguientes temas:

- *El planeamiento de la educación y su contexto general*
Estudios generales – contexto del desarrollo
- *Administración y gestión de la educación*
Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – docentes
- *Economía de la educación*
Costos y financiamiento – empleo – cooperación internacional
- *Calidad de la educación*
Evaluación – innovaciones – supervisión
- *Distintos niveles de la educación formal*
Del nivel de educación primaria al superior
- *Estrategias alternativas para la educación*
Educación permanente – educación no-formal – grupos desfavorecidos – educación de mujeres

Para obtener el catálogo diríjase a la Oficina de Difusión de Publicaciones del IPE: information@iiep.unesco.org.

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes pueden ser consultados en: <http://www.unesco.org/iiep>.

Publicaciones del IPE/UNESCO Buenos Aires

- **Una escuela para los adolescentes**, materiales para el profesor tutor.
Tenti Fanfani, Emilio (Ed.)
Co-publicado con UNICEF y Editorial Losada. Argentina. 1999.
- **La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1998.
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje de las instituciones.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1999.

-
- **Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores.**
Informe de un foro.
Buenos Aires, Argentina. 1999.
 - **Rendimiento escolar y actores locales: El caso de la ciudad de Campana.**
Tedesco, Juan Carlos – Morduchowicz, Alejandro.
Informe de investigación. 1999.
 - **One decade of Education for All: The challenge ahead.**
Torres, Rosa María. 2000.
 - **Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente.**
Torres, Rosa María. 2000.
 - **Competencias para la profesionalización de la gestión educativa.**
Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.
Pozner, Pilar. 2000.
 - **La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos.**
Braslavsky, Cecilia (Org.)
Co-publicado con Editorial Santillana. Argentina. 2001.
 - **El estado de la enseñanza en gestión y política educativa en América latina.**
Braslavsky, Cecilia - Acosta, Felicitas (Orgs.). 2001.

Visite la página web del IPE-Buenos Aires
(<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>).