

**GOBIERNO DE NICARAGUA
MINISTERIO DE EDUCACION**

DIRECCION DE DESCENTRALIZACION

**"CALIDAD EDUCATIVA Y SOCIEDAD CIVIL EN
NICARAGUA**

**CONFERENCIA PRESENTADA POR EL LIC. PEDRO ABARCA
DIRECTOR DE DESCENTRALIZACION EN EL "SEMINARIO SOBRE CALIDAD
EDUCATIVA EN AMERICA LATINA"**

GUATEMALA, GUATEMALA 23, 24 Y 25 DE ABRIL, 1996

CALIDAD EDUCATIVA Y SOCIEDAD CIVIL EN NICARAGUA

CONTENIDO	PAGINA
I.- INTRODUCCION	3
II.- ANTECEDENTES	4-5
III.- LA EDUCACION EN EL CONTEXTO ECONOMICO	6-7
IV. LA SOCIEDAD CIVIL EN NICARAGUA	8-9
V. ESTRATEGIA DEL GOBIERNO PARA EL SECTOR EDUCATIVO	10-11
VI.- EL MODELO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA	12-16
- ASPECTOS GENERALES	
- INSTITUTOS DE SECUNDARIA AUTONOMOS	
- MUNICIPALIZACION DE ESCUELAS	
- CENTROS AUTONOMOS DE PRIMARIA	
- NUCLEOS EDUCATIVOS RURALES AUTONOMOS	
- LOGROS	
VII.- PERSPECTIVAS	17-18

I. INTRODUCCION

El Ministerio de Educación (MED) de Nicaragua desea aprovechar este foro para compartir con la comunidad educativa internacional, los esfuerzos que realiza para elevar la calidad y eficiencia de la educación, principalmente a través de una mayor y mejor participación de la sociedad civil en la gestión educativa.

A partir de 1990, el MED, dentro de la prioridad establecida por el Gobierno de Nicaragua de mejorar la situación social de la población, inició la ejecución de una nueva política educativa, con un objetivo muy claro, mejorar la calidad y eficiencia de la educación, especialmente en el nivel primario.

Dentro de la estrategia planteada para el logro del objetivo anterior, se destaca la Descentralización Educativa que se orienta al logro de una mayor calidad educativa a través de la reconversión del sector gubernamental hacia una gestión normativa, trasladando las funciones sustantivas y administrativas a la Sociedad Civil.

Este proceso de descentralización ha mostrado una dinámica muy interesante, saliéndose de los esquemas tradicionales en la materia, lo cual constituye un reto sin precedentes al MED, para dejar a la siguiente administración un proceso educativo sostenible.

II. ANTECEDENTES

Nicaragua està ubicada en el centro del Istmo Centroamericano, con una extensi3n superficial de 130,700 kil3metros cuadrados. Su poblaci3n de acuerdo a cifras preliminares del Censo de 1995 es de 4.1 millones de habitantes.

Nicaragua es uno de los paìses m1s pobres de Am3rica Latina y con menor desarrollo. El PIB ha bajado de US\$ 735.1 en 1982 a US\$ 426.3 en 1993 lo que pone en evidencia dificultades para cubrir la brecha entre la satisfacci3n de las necesidades b1sicas de la poblaci3n y la capacidad real del Gobierno para satisfacerla. Los efectos de la pobreza se reflejan en la situaci3n familiar; uno de cada 4 habitantes se encuentra desnutrido y uno de cada 6 ni1os no logra un adecuado desarrollo psicobiol3gico. De acuerdo a datos de UNICEF, la tasa de mortalidad alcanza 61 ni1os por mil nacidos vivos.

La Se1ora Violeta de Chamorro al asumir la Presidencia en abril de 1990, hered3 una economìa devastada, con un sector p1blico sobre-extendido y un sector privado peque1o y sobre-regulado, una infraestructura fìsica obsoleta, asì como una sociedad con valores, actitudes y estructuras sociales polarizadas que condujeron a la desintegraci3n familiar. Hered3 asì mismo, instituciones de mercado extremadamente d3biles o inexistentes y una inadecuada distribuci3n de la poblaci3n en el territorio.

A lo anterior se suma una alta tasa de crecimiento de la poblaci3n (3.5%), lo cual provoca que m1s de la mitad de la poblaci3n sea menor de 16 a1os, teni3ndose de esta forma una poblaci3n en aumento que impone la demanda

creciente de bienes y servicios difícil de satisfacer, creando de esta manera tensiones en la capacidad del Gobierno para proveerle de los servicios básicos.

Es importante reconocer que la crisis económica y social durante la década de los ochenta y años recientes ha debilitado los mecanismos institucionales y de mediación social, creando grandes dificultades al proceso de concertación. Sin embargo el actual Gobierno intervino en esta situación adoptando una política económica que tuvo como centro el ajuste y la estabilización, para luego pasar a una etapa de crecimiento con equidad y estabilidad de precios que privilegia la inversión, reduce el consumo privado suntuario, con el objetivo de favorecer el crecimiento del empleo y propiciar la reactivación de la producción.

Nicaragua ha iniciado en la década de los años '90 un proceso de democratización y cambios políticos bajo la concepción de desarrollo humano en función de la generación de riquezas para mejorar la calidad de vida de la población, caracterizándose entre otros elementos por la transición de una economía centralizada a una economía social de mercado.

La Presidenta de la República en Enero de 1993, marcó con precisión el empeño del Gobierno en mejorar las condiciones de vida, a través de una reactivación solidaria, con el compromiso de involucrar a las comunidades en la ejecución de las acciones sociales mediante la Agenda Social 1993-1996.

III. LA EDUCACION EN EL CONTEXTO ECONOMICO SOCIAL DE NICARAGUA

Los niveles generales de educación en Nicaragua son bajos, especialmente en las zonas marginales y rurales. Conforme a investigaciones del Banco Mundial, a nivel nacional, el 23% de la población de 10 y más años es analfabeta. En áreas de extrema pobreza esta cifra alcanza el 50.7%. El número promedio de años de escolaridad es 4.5 a nivel nacional, pero los habitantes de regiones extremadamente pobres alcanzan tres años de escolaridad y en áreas rurales la cifra desciende a 1.6 años.

La problemática básica en torno al Sistema Educativo en Nicaragua y en especial a la educación primaria se centra en los siguientes puntos:

- a) Ineficiencia en los flujos escolares. La mayoría de los niños nicaragüenses se inscriben en las escuelas primarias, sin embargo las altas tasas de deserción y repitencia que se dan en primaria y sobre todo en primer grado, provocan un aumento sustancial en el número de años que necesitan los educandos para finalizar la primaria.
- b) Baja calidad en los insumos educativos. Existe un bajo desarrollo de habilidades básicas, debido a una serie de carencias: Escuelas incompletas y con multigrados, baja calidad en el magisterio debido al alto porcentaje de maestros empíricos (en 1989-93 el 32% de los

docentes no eran titulados), bajos salarios y niveles inadecuados de entranamiento de los docentes. Por otra parte puede señalarse la escasez de libros de textos y otros materiales educativos, ya que en la actualidad cerca de la tercera parte de los 720,000 estudiantes de primaria, no tienen acceso a libros de texto. Así mismo, los servicios en educación pre-escolar son ineficientes, lo que se refleja en las altas tasas de repitencia en primer grado. Finalmente es importante destacar el significativo deterioro en las instalaciones físicas de primaria, ya que cerca de 9,000 aulas de las 12,700 existentes en 4,288 escuelas, necesitan rehabilitación o reemplazo.

- c) **Financiamiento inadecuado a la Educación.** En términos absolutos, el financiamiento a la educación en Nicaragua es bajo. La precaria situación económica del país impide severamente los prospectos para incrementar el financiamiento a este sector a través del presupuesto del gobierno central. Lo anterior incide fuertemente en la administración del sector educativo ya que la actual administración de recursos humanos y financieros no cubre los requerimientos de las escuelas, faltando además sistemas confiables de manejo de información y de inspección.

- d) **Ausencia de una participación comunitaria activa.** Existe poca tradición en Nicaragua en la participación y decisión comunitaria. Existen organizaciones de padres de familia, pero tienen un rol pasivo, limitado a cooperar en la obtención de fondos para las escuelas.

IV. LA SOCIEDAD CIVIL EN NICARAGUA

Uno de los problemas más grandes que se están produciendo en las sociedades, especialmente en los países en vías de desarrollo, es el sentimiento de no tener una cuota de poder apropiada a la condición de ser humano capaz de participar y tomar decisiones en asuntos que afectan su vida, su familia y su comunidad.

Este sentimiento de impotencia con respecto al dominio de su futuro genera en la sociedad civil, un estado de indiferencia hacia los problemas que afectan la comunidad a la que pertenecen. Esta actitud pasiva es parte del subdesarrollo de muchos países latinoamericanos.

A pesar de que el pueblo nicaragüense es por naturaleza solidario, su capacidad para desarrollarse hacia un esquema de amplia participación en los procesos decisorios y de co-gestión, se vio seriamente limitado en el pasado por circunstancias históricas particulares, agravado lo anterior por el corte totalitario de los regímenes precedentes.

Así mismo, habría que agregar que durante la década pasada el país experimentó una seria desintegración de los núcleos familiares, con una sensible pérdida de sus valores fundamentales que provocó una seria

desestabilización de la sociedad en su conjunto y por otra parte, la pobreza generalizada vino a polarizar el fenómeno sufrido.

Este contexto histórico lleno de grandes frustraciones, indudablemente ha impactado tanto a las estructuras sociales como a la cultura del pueblo de Nicaragua. Lo anterior se refleja en actitudes de indolencia, apatía y pasividad y en algunos casos comportamientos anárquicos y desordenadas en

ciertos sectores de la población, aunque en el fondo existe una amplia preocupación por superar los anti-valores desarrollados en el pasado.

Ante esta situación, la presente Administración ha realizado significativos esfuerzos por recuperar los valores fundamentales de la sociedad nicaragüense. Resalta en este sentido el impulso que se le ha dado a la educación para la democracia visualizada como realidad y como doctrina concebida: a) Como estructuración jurídico-política de la sociedad, b) Como forma de participación de las personas en el auto-gobierno y en los procesos ideológicos, políticos y económicos de la sociedad y en los frutos del desarrollo y c) Como forma de vida.

Estos esfuerzos han encontrado una respuesta favorable tanto de parte de la comunidad educativa como de la sociedad civil en su conjunto, lo que ha permitido aplicar los criterios estratégicos para la implementación de la Agenda Social que descansan en la descentralización, la promoción y participación comunitaria.

V. ESTRATEGIA DEL GOBIERNO PARA EL SECTOR EDUCATIVO.

La actual política educativa del Gobierno se orienta claramente a un mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación primaria. Los elementos claves de la estrategia del Gobierno para alcanzar este objetivo incluyen un incremento a los recursos financieros disponibles para las escuelas primarias que contribuirán a desarrollar los siguientes aspectos educativos:

- a) Descentralización de la educación. Como un instrumento para incrementar los recursos financieros disponibles para las escuelas primarias y secundarias, se encuentra la descentralización de la administración de estas escuelas. Con esto se logrará incrementar la calidad y eficiencia de la educación, captar recursos adicionales y asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles en el sector.
- b) Reforma Curricular. Tiene como objetivo actualizar el contenido y orientación educativa de la educación primaria.

- c) Disponibilidad y distribución de libros de textos. El gobierno apoyará un programa de textos para primaria que por una parte proporcione suficientes libros para todos los alumnos en un periodo de tres años, así como introducir un sistema de recuperación de costos a través de cuotas y utilizar los fondos en las propias escuelas.
- d) Expansión y fortalecimiento de la Educación Pre-Escolar. El Gobierno pretende mejorar la calidad y eficiencia de la educación a través de un programa de expansión y fortalecimiento de la educación pre-escolar. Una mayor acceso a este nivel de educación así como una mayor calidad en el servicio, ayudará a preparar a los niños para la escuela primaria, reduciendo la repitencia y la deserción.
- e) Mejoramiento del sistema de compensación a los docentes. A fin de mejorar este aspecto, se propone fomentar una mayor contribución de los padres de familia y comunidad a través de los consejos escolares descentralizados.
- f) Rehabilitación de Infraestructura. Las malas condiciones de las instalaciones escolares afectan negativamente el ambiente de la enseñanza y aprendizaje y por lo tanto son limitantes para una educación efectiva, en consideración a lo anterior, el Gobierno asigna una gran prioridad a proporcionar una adecuada infraestructura a la enseñanza primaria.
- g) Recuperación de los valores fundamentales en la juventud. Los valores civiles, morales y éticos se encuentran seriamente afectados, lo cual ha

provocado una desintegración y desarticulación social que es necesario revertir.

VI. EL MODELO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Aspectos Generales

Uno de los elementos centrales de la estrategia del Gobierno de Nicaragua para la reforma del sector educativo es la descentralización de la administración escolar a las entidades locales y municipales, incluyendo padres de familia, docentes y autoridades locales. El papel del Ministerio de Educación como una agencia del Gobierno Central sería dictar normas para la operación de las escuelas y para el contenido básico de los programas educativos, definir los estándares de calidad para los materiales educativos, para la calificación de los docentes para las instalaciones físicas escolares, asimismo canalizar los recursos presupuestales para el financiamiento de la educación pública. Los Comités Educativos y los Consejos Escolares en el nivel municipal y escolar respectivamente, tendrían la responsabilidad principal para la dirección del quehacer educativo, contratando docentes y otro personal escolar, dando mantenimiento a los centros escolares,

utilizando los recursos de las escuelas en forma eficiente, promoviendo la generación de recursos financieros adicionales y supervisando el desempeño profesional de los docentes, así como el cumplimiento de los reglamentos escolares.

El principal objetivo de la política de descentralización del Gobierno sería incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos disponibles para la educación y fomentar un mayor interés de los usuarios de los servicios educativos para contribuir en el funcionamiento de las escuelas. El supuesto básico del modelo es que con una participación más cercana de parte de los padres de familia y los miembros interesados de la comunidad en el nivel local, resultaría en un monitoreo más cuidadoso de los gastos de operación y por lo tanto se eliminaría el uso incorrecto de los recursos. Así mismo, la participación de los padres y los maestros en las decisiones administrativas y hasta cierto punto en la determinación local de los contenidos curriculares, ampliaría su sentido de propiedad de las escuelas, estimulando un mejor rendimiento y desarrollando una mayor actitud positiva de parte de los padres para pagar por el servicio y para mantener a sus hijos en la escuela.

Con el fin de facilitar el proceso de descentralización el MED publicó en 1993 el Reglamento de Educación Primaria y Secundaria, que introduce nuevos conceptos de escuelas “autónomas” y “municipales” a la par de las escuelas tradicionalmente operadas por el estado. Los Consejos Escolares se forman en cada escuela pública con representantes de los padres de familia, docentes y estudiantes para colaborar con la administración en el mantenimiento de la planta física y apoyar las actividades escolares orientadas al mejoramiento académico y la administración presupuestaria. En las escuelas públicas autónomas el Consejo asume la total

responsabilidad para la administración y financiamiento de la escuela incluyendo la contratación y despido del director y de los docentes. Un Consejo Educativo Municipal se organiza en cada Municipio con representantes de padres de familia, docentes y la comunidad y se hace responsable de administrar las escuelas municipalizadas.

Durante el año escolar 1993, el MED inició convenios para descentralizar la responsabilidad administrativa a escuelas primarias y secundarias, con los gobiernos municipales de 3 municipios. Convenios similares fueron formados con Consejos Escolares de 24 escuelas secundarias. La administración de dichas escuelas fue formalmente transferida a través de dichos convenios a los respectivos consejos escolares por un periodo de un año renovable. Es importante señalar que los convenios de transferencias han sido firmados sin existir un marco legal.

INSTITUTOS DE SECUNDARIA AUTONOMOS

Los Centros Autónomos son Institutos Públicos de Secundarias donde un Consejo Escolar ha sido legalmente organizado como un Consejo Directivo o Consejo de Gobierno y ha firmado un Convenio con el MED para asumir la total responsabilidad de la administración de la escuela. El Consejo está formado por el director de la escuela y representantes de los docentes y padres de familia. Representantes de los estudiantes pueden participar con voz pero sin voto.

El MED transfiere al Consejo los recursos necesarios para la operación de la escuela mediante una asignación. Dicho monto ha sido hasta la fecha basado en el presupuesto de la escuela en el año anterior y los promedios

por estudiantes al mes varían en un rango de 1,6 a 3,4 dólares. El Consejo dirigido por el director de la escuela es responsable del pago de los docentes y del personal de apoyo así como del mantenimiento y de operación de la escuela utilizando a su propia discreción los montos correspondientes al subsidio del gobierno así como los ingresos adicionales de las cuotas voluntarias de los estudiantes y de cualquier otro ingreso de la contribución de la comunidad o actividades para coleccionar fondos.

Los estudiantes de los Institutos Públicos de Secundaria aportan una cuota mensual voluntaria equivalente a 1,28 dólares de los cuales la mitad es utilizada por la escuela para el mantenimiento o materiales y la otra mitad se ingresa a las asignaciones del MED y se distribuye como suplementos salariales para los docentes de secundaria.

El MED concede al Centro Autónomo un subsidio económico adicional para promover e incentivar la excelencia académica.

MUNICIPALIZACION DE ESCUELAS

Las escuelas "municipales" son escuelas públicas primarias y secundarias dentro de los límites de un municipio cuya administración ha sido delegada por el MED al Consejo Educativo Municipal (CEM), a través de un convenio entre el MED y el gobierno municipal. El CEM es una entidad civil que incluye a la Alcaldía, el Delegado Municipal del MED y representantes electos de los padres de familia, los docentes y de la comunidad en general. El convenio de administración delegada incluye todas las escuelas en un municipio, excepto cualquier centro autónomo tal como se describe anteriormente los cuales no están sujetos a la autoridad del CEM.

Centros Autònomos de Primaria

A pesar de no estar contemplados inicialmente en el modelo de descentralizaciòn, las circunstancias que se dieron en la municipalizaciòn originò la concepciòn de formas alternas entre las que se encuentran los Centros Autònomos de Primaria.

Esta modalidad al igual que los Centros Autònomos de Secundaria, posee un Consejo Directivo, quien toma las decisiones del Centro.

Nùcleos Educativos Rurales Autònomos

Como una modalidad creativa de la descentralizaciòn, surgen los Nùcleos Educativos Rurales Autònomos, cuyo inicio se dio a partir del año 1995.

Esta modalidad consiste brindar autonomìa a estructuras organizativas rurales, conformado por una escuela principal y otros satèlites.

Logros:

Desde 1993, año en que se inicia el Proceso de Descentralizaciòn, a la fecha, se han descentralizado un total de 127 Centros Escolares de Secundaria y 301 Centros de Primaria.

Los logros que en tèrminos generales se han observado son:

- a.- Mayor participaciòn de la comunidad.

- b.- Liberación de cada centro para permitirle que sea su propio rector en la administración de sus recursos.
- c.- Capacidad para realizar proyectos dirigidos a mejoras en la infraestructura de los Centros, financiados con fondos propios.
- d.- Mayor identidad de los docentes para con su Centro, generando un mayor compromiso de entrega.
- e.- Mejoramiento de la disciplina laboral y estudiantil.
- f.- Mejoramiento salarial de los docentes y del personal administrativo.
- g.- Mayor nivel de retención y aprobación por Centro.

VII. PERSPECTIVAS

La dinámica que ha presentado el proceso de descentralización, refleja en gran medida el entusiasmo mostrado por la comunidad educativa y de la sociedad civil en su conjunto. Si bien es cierto el objetivo primordial del proceso es mejorar la calidad en la educación, existen otros logros que se han podido evidenciar y es el aumento de la participación comunitaria en las decisiones que afectan la educación de su niñez. Por otra parte se ha observado una mejor utilización de los recursos, ya que su consecución y administración ha constituido un estímulo a la creatividad, además de un mayor cuidado en la utilización de los mismos como consecuencia de la toma de conciencia del valor de éstos.

El propósito de la actual administración es consolidar estos logros con el objetivo de abrir oportunidades a la nueva administración política del país para 1997.

Esta situación significa un reto espectacular para la actual administración, quien viene consolidando su estrategia en el resto de su gestión con las restricciones presupuestarias enfrentadas en este periodo. En este sentido es importante señalar los puntos vitales a considerar en esta coyuntura:

Mejorar los índices de eficiencia de la educación. Es prioritario realizar esfuerzos por reducir al máximo en el periodo las tasas de repitencia y deserción a través del fortalecimiento de centros priorizados.

Garantizar la sostenibilidad del proceso de descentralización. Es importante que a final de este año los avances en el proceso puedan garantizar sus sostenibilidad para lo cual es importante en primer lugar contar con un marco legal que respalde el modelo. Por otra parte la capacitación de las instancias descentralizadas será vital para contar con resultados satisfactorios en la administración escolar. Así mismo, una adecuada difusión del modelo coadyuvará a consolidarlo.

Fortalecer la capacidad institucional del MED. Es importante que la estructura planteada para funcionar bajo un esquema descentralizado esté operando totalmente y que puedan canalizarse con el concurso de los proyectos de financiamiento externo, recursos para el fortalecimiento institucional de dicha estructura. La desconcentración juega un papel muy

importante paralelo a los dos programas de Descentralización es decir el de la Municipalización y el de la Autonomía.

Buscar alternativas creativas de financiamiento. Si bien es cierto, los proyectos que actualmente apoyan al MED podrán constituir un soporte fundamental para la estrategia a desarrollar, es importante desarrollar alternativas que pudiesen involucrar en forma considerable a la iniciativa privada, para lo cual puede aprovecharse la experiencia que en este sentido se ha dado en otros países latinoamericanos.