

El derecho a la educación en Nicaragua

Miguel de Castilla Urbina

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 12

El derecho a la educación en Nicaragua

Miguel de Castilla Urbina



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIFE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Castilla Urbina, Miguel de

El derecho a la educación en Nicaragua - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 12)

ISBN 978-987-23507-0-3

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. 3. Derecho a la Educación. 4. Movilización Social. I. Título

CDD 379.972 85

Fecha de catalogación: 28/03/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

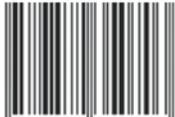
Coordinación editorial: Ingrid Sverdlick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-0-3



9 789872 1350703

Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN PUNTO DE PARTIDA CONCEPTUAL, JURÍDICO Y METODOLÓGICO	9
La educación y el derecho a la educación	9
La norma jurídica nacional e internacional sobre el derecho a la educación en Nicaragua	18
El sistema escolar nicaragüense	35
Las cuatro características que deben tener las escuelas primarias para garantizar el derecho a la educación: el modelo de Katarina Tomasevski	38
CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO	43
Evolución de la situación de pobreza por la que atraviesa la mayoría de la población nicaragüense	43
La relación entre pobreza y educación en Nicaragua	52
Percepción de una muestra de miembros de Consejos Directivos Escolares de 21 municipios de Nicaragua sobre el derecho a la educación	55
El derecho a la educación en Nicaragua de acuerdo con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad	62
CAPÍTULO 3. LA AUTONOMÍA ESCOLAR: UN CASO DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA	111
Las promesas de la Autonomía Escolar	111
La autonomía escolar: ¿descentralización o desconcentración?	114
Algunas preguntas para desentrañar el proceso “autonómico”	115
El proceso de institucionalización del modelo	116
La autonomía escolar, con el afán de lucro vino la corrupción	119
La autonomía escolar: el informe oficial	123
CAPÍTULO 4. LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS	131
Las luchas por el derecho a la educación	131
Tendencias y perspectivas del derecho a la educación en Nicaragua	137
BIBLIOGRAFÍA	139

PRESENTACIÓN

En este documento se presenta el estudio *El derecho a la educación en Nicaragua*, elaborado entre los meses de julio y octubre de 2006, como parte de las actividades del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) en Nicaragua.

El estudio se presenta dividido en cuatro capítulos. El primero es contextualizador e introductorio; busca acordar los porqués de la función social conocida como educación y su fundamento como derecho humano. Detalla los antecedentes jurídicos del derecho a la educación a nivel internacional y nacional, y presenta tanto la estructura del sistema educativo nicaragüense como la metodología para el estudio de dicho derecho formulada por Katarina Tomasevski.

En el capítulo segundo se procura confrontar los contenidos de las normas jurídicas nacionales e internacionales con la realidad nicaragüense respecto del derecho a la educación de acuerdo con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

En los capítulos tercero y cuarto, se presenta, por n lado, un caso de violación permanente e institucionalizada al derecho a la educación como es el modelo de desconcentración financiera de la educación conocido como “autonomía escolar”, y, por el otro, las tendencias y perspectivas del cumplimiento gubernamental del derecho a la educación y las luchas civiles por lograrlo.

CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN PUNTO DE PARTIDA CONCEPTUAL, JURÍDICO Y METODOLÓGICO

Este es un capítulo introductorio y contextualizador, que busca realizar un deslinde conceptual respecto de la educación como función social y del derecho a la educación, así como en relación con el marco jurídico internacional y nacional sobre el mismo. Se presenta también la estructura del sistema educativo nicaragüense de acuerdo con lo establecido en el Título II de la Ley 582, Ley General de Educación, y el esquema de análisis propuesto por Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de Naciones Unidas, sobre cuya base se analizarán, en el capítulo segundo, los obstáculos al goce de este derecho en Nicaragua.

LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Cuenta Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que a la hora de asumir su cargo en enero de 1999, se encontró con la dificultad de la diversidad terminológica referida a la *educación* y con la necesidad de construir un lenguaje común que unificara los diferentes discursos y sentidos, especialmente en lo concerniente al *derecho a la educación* (Tomasevski, 1999, pp. 20-

29). No obstante, en 2006, el problema todavía continúa, motivo por el cual, para el abordaje de la cuestión del cumplimiento del derecho a la educación en Nicaragua, es menester comenzar por poner en claro cuáles son los principales consensos acerca de la función social conocida como educación y por qué se la considera como un derecho humano fundamental.

La mayoría de las definiciones de uso común en la academia señala que la educación es un proceso cuya función es desarrollar capacidades y competencias intelectuales, psicológicas, físicas y morales, orientadas a que la persona pueda desempeñarse eficazmente en el sistema social. Otra definición común es la que afirma que la educación cumple con el papel de asegurar la reproducción de la estructura social de clases en una formación determinada y también lo que es aquella que asegura que la educación es “el proceso mediante el cual las generaciones adultas transmiten a las nuevas generaciones los elementos de la cultura existentes en una época dada” (Durkheim). Como es posible observar, estas definiciones tienen dos elementos en común: por un lado, se refieren a la educación como un proceso que confiere fortalezas a las personas que gozan de sus beneficios, para su desempeño eficaz en la vida social; y por otro, subrayan el papel que las personas educadas juegan en el proceso de cohesión, reproducción y/o cambio social.

LOS ENFOQUES SOBRE LA EDUCACIÓN

El enfoque más difundido en la actualidad sobre la educación es el de la Banca Internacional y los Ministerios de Educación y de Hacienda de nuestros países, basado en la tesis que concibe a la educación como el proceso de producción del “capital humano” necesario para el desarrollo económico y social, en virtud del cual, todos los factores y elementos constitutivos del mismo (maestros, currículo, infraestructura y equipos) funcionan como insumos. La educación aparece así ligada a las tasas de rentabilidad de las inversiones que se realizan en los insumos mencionados, comparadas con las tasas de aprobación o promoción, los niveles de productividad de la fuer-

za de trabajo, el empleo y los ingresos. La educación, según esta perspectiva, es propagandizada como requisito indispensable para la producción de riqueza, bienestar individual y desarrollo social.

En armonía con esta conclusión, es un lugar común leer o escuchar en el discurso cotidiano de académicos, políticos, organizaciones sociales, organismos de financiamiento internacional o cumbres de Jefes de Gobierno y Presidentes de las distintas repúblicas, sobre la importancia que hoy se le confiere a la educación para el pleno desarrollo de las potencialidades de cada persona, de la familia y de la sociedad. Este clima legitimador ha llevado a que la educación, en especial la educación escolar formal, en la actualidad sea considerada no solamente como una necesidad individual y social básica, sino también como un derecho humano fundamental.

Estas consideraciones tienen una base empírica sólida testimoniada por las agencias internacionales y los organismos de financiamiento internacional. En este orden, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1992, (PNUD, 1992, p. 123) presenta las siguientes evidencias sobre la relación de doble vía entre educación y desarrollo:

- » Una gran variedad de estudios (311) realizados en el sector productivo agropecuario en el ámbito mundial concluyeron que si el agricultor había completado cuatro años de educación básica su promedio de productividad era 8,7 por ciento mayor que el del productor sin ningún grado escolar.
- » Un estudio en el área industrial de 47 países demostró que cerca de una quinta parte de la desigualdad en los ingresos se podía explicar por las diferencias en el nivel educativo.
- » Otros estudios revelaron que un aumento de 10 a 60 por ciento en la tasa de alfabetismo se asociaba a un aumento del 2,8 por ciento en la participación en el ingreso del 40 por ciento más pobre de la población.
- » Una investigación en 88 países comparó sus tasas de crecimiento en el período 1960-1993 y observó que un aumento de entre el 20 y el 30 por ciento en el alfabetismo de la población se asociaba con un incremento de entre el 8 y el 16 por ciento en el PIB.

- » La tasa de retorno de la inversión en educación (medida por el aumento del ingreso personal por cada nuevo año de escolaridad) en los países menos desarrollados casi duplica la de los países industrializados.

Por su parte, el Banco Mundial (Banco Mundial, 1996, p. 38), en un estudio realizado en 192 países, llegó a la conclusión de que el 16 por ciento de crecimiento económico de esos países se debía a su capital físico (maquinaria, instalaciones, infraestructura, etc.) y el 20 por ciento a su capital humano y social. En países como Alemania, Japón, Suiza, este último porcentaje ascendía al 80 por ciento.

Estudios específicos sobre países como Singapur, Corea, Japón, Túnez, Mauricio, revelan la estrecha relación de sus niveles de educación y capacitación con la creciente competitividad internacional de sus exportaciones, así como con la transformación que estas han sufrido, desde las iniciales intensivas en mano de obra hasta las actuales de mayor contenido tecnológico.

Más cerca de nosotros en América Latina y el Caribe, un estudio del CENDES (CENDES, 1984, p. 88) Instituto de Investigaciones de la Universidad Central de Venezuela (UCV), realizado en Venezuela en 1984, reveló que el salario promedio de una persona con educación primaria era 75 por ciento más alto que el de una persona sin educación, el de una persona con educación secundaria era 45 por ciento más alto que el de una persona con sólo educación primaria, y el de una persona con educación superior era 90 por ciento más alto que el de una persona que sólo tenía nivel de educación secundaria. Esto explica la relación directa y de doble vía entre el nivel educativo y el nivel de ingresos.

Por su parte, el economista G. Psacharopoulos (1985), a partir de un conjunto de estudios realizados en América Latina, Asia, Europa y los Estados Unidos, concluye que:

- » Las diferencias en la educación constituyen la variable de mayor incidencia en la desigualdad de los ingresos.
- » La baja escolaridad primaria es la característica que más se correlaciona con el hecho de que la persona trabajadora se halle en el 20 por ciento inferior del ingreso salarial.

- » Existe una alta correlación entre la tasa de terminación escolar, especialmente del nivel primario, y los niveles de productividad en el trabajo.
- » La tasa de rentabilidad de la inversión –tanto pública como privada– en educación, es más alta en mujeres que en hombres, especialmente por el efecto difusor en la familia y por la mejoría en la igualdad de los salarios femeninos respecto de los masculinos.
- » En períodos de ajuste social, crisis de empleo y reestructuración del trabajo, los más beneficiados son los que poseen una mejor base, de tipo general, en sus conocimientos.

Pero la educación es más que la relación de las personas con la economía y el desarrollo económico. Ella también es el factor básico para la formación de una ciudadanía democrática y para la construcción de la democracia en nuestros países. La educación es factor para el desarrollo personal y la inserción individual en el medio familiar y social. En cualquier sociedad, es fundamental que sus miembros se apropien de un mínimo de saberes y conocimientos, comportamientos, actitudes y valores, en especial de aquellos que constituyen requisito básico para su participación efectiva en la vida social. Existe una relación entre el nivel educativo y las posibilidades de la persona para participar efectivamente en la detección y diagnóstico de los problemas de su comunidad y su país y en la formulación y propuesta de soluciones a los mismos. A más altos niveles de educación, mayores posibilidades para la construcción de la democracia participativa en una sociedad dada. Y viceversa, a menores niveles de educación, mayores posibilidades para que imperen regímenes excluyentes y autoritarios.

Existe otro enfoque, más tradicional, que ve en la educación como principio y fin de todo lo humano, que la considera con poderes carismáticos y como panacea universal capaz de resolver por sí sola los problemas del atraso y de convertirse en instrumento único del bienestar del hombre. En este enfoque, el proceso educativo aparece como que si se diese fuera de la historia y sin relación con el entorno de las escuelas. Según esta concepción, los problemas de la educación se originan y desarrollan dentro de los límites del espacio

educacional mismo, y por lo tanto las soluciones no se buscan fuera sino dentro de los elementos y factores que interrelacionadamente producen el hecho educativo. En esta perspectiva se le asigna a la educación una exagerada valoración, que se objetiva tanto en su relación con la sociedad global y su desarrollo (“la educación es la clave del desarrollo”; “sin educación no hay desarrollo”, etc.), como en el papel general que se le atribuye a nivel de fines y de medios, caracterizado por un marcado “misticismo educativo” (el maestro es un apóstol, Cristo moderno, segundo padre, etc.).

Como es posible observar, tal proposición es falsa, pues en la naturaleza y en la sociedad no hay hechos o fenómenos estáticos, incontaminados o puros.

La educación como proceso social no puede entenderse sin su correspondiente conexión con un determinado contexto histórico social, caracterizándose por ser, dialécticamente, causa y efecto a la vez; recibe de la estructura económica y de las relaciones de producción que definen su sentido y dirección y los condicionantes objetivos que la determinan, y, a su vez, contribuye a condicionar a cada una de las estructuras con que se relaciona y a los procesos de reproducción y cambio que ocurren en el desarrollo de las mismas.

En este orden, la vinculación entre educación y desarrollo personal y social no es una relación sin historia que se da igual en cada época o cada lugar; por el contrario, es una relación profundamente dialéctica, cuya intensidad, velocidad de movimiento y consecuencias personales y sociales van a depender de la ubicación de la persona que aprende en la estructura social de clases y las circunstancias históricas de cada formación social. No es igual hablar de la educación en la época feudal que en la capitalista, ni en las circunstancias del capitalismo sobredesarrollado que en las del capitalismo subdesarrollado, ni siquiera de la educación en diferentes países de similares niveles de desarrollo, ni de la educación para las diferentes clases y sectores sociales de un mismo país. No es igual la educación que reciben los niños y jóvenes de las clases acomodadas medias y altas en los colegios religiosos y de origen extranjero de las ciudades capitales de los países latinoamericanos, que la educación que reci-

ben los niños y jóvenes pobres y en situación de pobreza extrema de las barriadas y comarcas de cualquiera de nuestros países.

Así como la educación no es un proceso social fuera de la historia, tampoco es un proceso neutro. Toda la obra de Freire está fundada en la idea que reivindica la relación entre educación e intereses y valores de clase. A inicios de los años ochenta en Nicaragua, la Cruzada Nacional de Alfabetización, que alfabetizó a alrededor del cuarenta por ciento de la población analfabeta mayor de catorce años, fue acusada de ser una campaña política por las fuerzas contrarrevolucionarias financiadas por el gobierno norteamericano. Los alfabetizadores respondían afirmativamente, señalando que la Cruzada era una tarea política de la Revolución y que, así como se había derrocado a la dictadura militar somocista, de lo que se trataba era de derrocar a la ignorancia. En la década de 1990, en los años del neoliberalismo, la escuela de la educación popular sandinista sufrió un cambio radical: fue convertida, privatizada y subsumida en los valores y vicios del mercado capitalista. De nuevo la educación cumplió y cumple su función política según los intereses de la clase social que la promueve.

No obstante, la imposición clasista a través de la educación, no es un proceso mecánico, vertical o permanente, sino que se da en el contexto de múltiples luchas por la hegemonía cultural, lo que permite un relativo ámbito de autonomía para que los sectores sociales (sindicatos del magisterio y asociaciones civiles que trabajan por el derecho a la educación) puedan desarrollar sus proyectos contrahegemónicos.

La educación es así un proceso social complejo que, según sea la ubicación de las personas en la estructura social de clases, les permite desarrollar sus capacidades biológicas y psicológicas, calificar su fuerza de trabajo y apropiarse de los bienes y valores de la cultura, creando las condiciones y posibilidades para su desempeño y crecimiento en el mercado de trabajo y para su inserción, oposición y resistencia con respecto a los procesos de cohesión social alrededor de los intereses de los grupos dominantes.

¿POR QUÉ LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO HUMANO?

Frente a esta perspectiva, surge la pregunta que da sentido a este trabajo: ¿Por qué la educación es un derecho humano universal? ¿Es un derecho natural, que está en la naturaleza del ser humano, o es un derecho social necesario para el desarrollo de la sociedad? ¿Qué significa el término derecho, tanto desde los intereses de las personas como desde los del Estado, que es el Estado de las clases dominantes?

Históricamente el concepto de *derecho* aparece vinculado con el concepto de *justicia*, motivo por el cual la satisfacción o negación de un derecho, cualquiera sea, constituye un acto de justicia o injusticia, más aún si se trata del derecho a la educación, un derecho de igual categoría que el derecho a la vida.

Para ofrecer luz a esta relación y a la que se establece entre esta y la educación, se consultó al filósofo y educador nicaragüense Dr. Juan Bautista Arrien, quien respondió así: “Ulpiano definió la categoría justicia como *la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo ‘suyo’*”. ¿Y qué es lo suyo y lo más suyo de una persona?, se pregunta Arrien, a lo que responde: “Algunos autores modernos que han tratado el tema, como Juan Llambías de Acevedo y Recassens Siches, interpretan ‘lo suyo’ y ‘lo más suyo’ de una persona, como *aquello que pertenece al sujeto no como una concesión de la ley positiva, sino como consecuencia de su naturaleza, esencia y valor*”.

Para Llambías, “*el suyo primario*” está compuesto de los atributos de la personalidad: la vida, la integridad de los miembros, la salud, la educación, las cosas exteriores necesarias para la subsistencia, la libertad, las facultades espirituales, las propias obras –sean materiales o espirituales– y el honor.

Sobre el derecho a la educación y la relación entre justicia y educación desde el punto de vista de la filosofía del derecho, Arrien puntualizó que: “El derecho a educarse se fundamenta en la necesidad de construirse como persona y en la oportunidad real de contar con

las condiciones para esa construcción y realización, desarrollando sus capacidades y potencialidades. Una vez más la idea y el concepto del derecho a la educación aparece como algo que por naturaleza exige el ser humano pero con una dimensión de justicia. Dicho de otro modo, no generar las oportunidades de educarse, no sólo constituye la negación u omisión de un derecho sino que se comete una injusticia al negársele a la persona lo más suyo de sí misma, ser persona plena”.

Arrien explica la conexión entre el derecho de la persona a la educación y el derecho positivo consignado en las leyes nacionales e internacionales con las siguientes palabras:

“Esta fundamentación jurídica del derecho a la educación sustenta a su vez el derecho a la educación en cuanto un derecho positivo, es decir consignado en la Constitución y leyes del país: basta recordar los principales artículos a este respecto comenzando porque ‘todo nicaragüense tiene derecho a la educación y la cultura’ y ‘que la educación primaria es obligatoria y gratuita’. En la concepción del derecho positivo la justicia es la legalidad, cumplir la ley es hacer justicia. No cumplirla es una injusticia.

O sea que también desde la perspectiva de la ley, la educación es un derecho inalienable, no se puede renunciar a él y permitir obstáculos que lo hagan inalcanzable.”¹

En otro ámbito disciplinario, desde el punto de vista de la antropología pedagógica, al estudiar las historias de seres humanos amamantados por lobos u otros animales salvajes, fue posible observar las capacidades de aprendizaje, educabilidad y adaptación del ser humano a su medio natural y social. En los primeros días fue aprender a no morir de hambre y sed. Después vino la necesidad de relacionarse con su entorno natural y social y así nació el lenguaje y el aprendizaje de todas las formas de relacionamiento con los demás de su especie y de todas las especies. La satisfacción de una y otra necesidad del ser humano, la de la más elemental sobrevivencia

biológica y la de vivir en sociedad, fueron (y son) posibles por esa función social llamada educación.

Con el tiempo los seres humanos fueron acumulando y sistematizando sus experiencias sobre cómo enfrentarse a los rigores del clima, cazar, preparar sus alimentos, comunicarse con los otros de su especie y con los de otras especies –y aun con seres que estaban más allá de la proximidad física– y a eso posteriormente se le llamó cultura. Según Durkheim, la función social que permitió transmitir ese acumulado cultural de generación a generación fue la educación.

Por todo esto es que, cuando en 1948 en el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se estableció que “toda persona tiene derecho a la educación”, y se agregó que “la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la elemental y fundamental”, se sintetizaba en una frase la historia universal de esta función social como una necesidad básica del ser humano para su desarrollo biológico, espiritual y social. Y es una síntesis de la historia universal de la educación, porque cuando se agrega que esta debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la educación elemental o fundamental (educación básica), se están reconociendo los peligros a que está expuesta esta función en la sociedad dividida en clases sociales, en especial en la sociedad capitalista. Por ello es que toda idea de privatización de la educación y de conversión de esta en una mercancía que se vende y compra en el mercado niega el más elemental de los derechos: “la llave”, como dice Katerina Tomasevski, que “abre la puerta a otros derechos”, y que permite al ser humano la vida en sociedad.

LA NORMA JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

La jurisprudencia y las principales líneas de política educativa sobre el derecho a la educación en Nicaragua incluyen no sólo la legislación nacional sino también los diferentes tratados referidos a esta materia, ratificados como suyos por el Estado de Nicaragua en diferentes momentos y épocas.

EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El marco jurídico internacional sobre el derecho a la educación, del que Nicaragua es parte, incluye tanto los instrumentos rectores sobre derechos humanos como otros referidos a convenciones, pactos y protocolos relacionados con esta temática.

Los principales instrumentos del marco jurídico internacional sobre el derecho a la educación son los siguientes:

1. En el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), se dice:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

2. En el artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), se expresa:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

2. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, el mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

3. El derecho a la educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan promover la comunidad y el Estado.

4. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.”

3. El Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce el derecho a la educación en su Artículo 13, numerales 1,2,3 y 4:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

b. La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

d. Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

e. Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

4. En el Principio 7 de la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, se expresa:

“El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término a los padres.”

En síntesis, la normativa internacional citada expresa que la educación no sólo es un derecho humano fundamental, sino que tendrá por objeto:

- » el pleno desarrollo de la personalidad humana y su dignidad;
- » el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;

- » la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos étnicos y religiosos.

Por ello, toda persona tiene derecho a la educación, la cual debe ser gratuita y obligatoria.

EL MARCO JURÍDICO NACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El marco jurídico nicaragüense sobre el derecho a la educación se encuentra consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley General de Educación.

La Constitución Política de la República de Nicaragua

La Constitución Política que rige la vida del país fue aprobada en 1987, después de dos años de debate nacional (1985-1987), en el contexto de la Revolución Sandinista, y reformada en los años 1995 y 2005. Los artículos de la Constitución Política referidos a la educación son el producto de una consulta nacional para definir los objetivos, fines y principios de la educación, realizada en 1981 y en la que participaron treinta y tres organismos, desde las Fuerzas Armadas y la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, hasta las Asociaciones de poetas, obreros, campesinos y niños sandinistas.

La Constitución reconoce el Derecho a la Educación de los nicaragüenses en sus artículos 58, 116, 117 y 121:

Art. 58. “Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y la cultura.”

Art. 116. “La educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense, dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación. Por consiguiente, la educación es

factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad.”

Art. 117. “La educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica. Se fundamenta en nuestros valores nacionales, en el conocimiento de nuestra historia, de la realidad, de la cultura nacional y universal, en el desarrollo constante de la ciencia y de la técnica; cultiva los valores propios del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente Constitución, cuyo estudio deberá ser promovido.

Art. 121. “El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen acceso en su región a la educación en su lengua materna en los niveles que se determine, de acuerdo con los planes y programas nacionales.” (Asamblea Nacional, 1995, p.81).

El Código de la Niñez y la Adolescencia

El Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 287, del 12 de mayo de 1998, en sus artículos 43, 46, 47, 49, 50 y 52 expresa:

Art. 43. “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación, orientada a desarrollar hasta el máximo de sus posibilidades su personalidad, aptitudes y capacidades física y mentales, al respeto a su madre y padre, a los derechos humanos, al desarrollo de su pensamiento crítico, a la preparación de su integración ciudadana de manera responsable y a su calificación del trabajo para adolescentes, haciendo hincapié en reducir las disparidades actuales en la educación de niñas y niños. El Estado asegurará a las niñas, niños y adolescentes, la educación pública primaria gratuita y obligatoria, en condiciones de igualdad para el acceso y permanencia en la escuela. Ninguna niña, niño y adolescente quedará sin matrícula, derecho a realizar exámenes o recibir sus notas o diplomas por razones económicas en los Centros de Educación Estatal. El incumplimiento de la presente disposición por parte de las autoridades, funcionarios

y empleados públicos, será sancionado de conformidad a la legislación correspondiente. Las niñas, niños y adolescentes deberán gozar del respeto de sus educadores, tendrán derecho de petición y queja, revisión e impugnación de criterios de evaluación, mediante el procedimiento establecido por el Ministerio de Educación. También deberán participar activamente en el proceso de enseñanza y aprendizaje y de formar organizaciones estudiantiles y de todo aquello referido a la vida escolar que le atañe. Las niñas, niños y adolescentes de las Comunidades Indígenas y étnicas tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna, de acuerdo con la Constitución Política, con el presente Código y con las leyes vigentes.”

Art. 46. “Las madres, padres o tutores, tienen la obligación de incorporar a sus hijas e hijos o a quienes tengan bajo su cuidado en el sistema educativo y velar por su asistencia al centro de educación, a fin de que se desenvuelvan con éxito en el proceso de aprendizaje.”

Art. 47. “Es deber del Estado garantizar modalidades educativas que permitan la incorporación de niñas, niños y adolescentes que por distintas circunstancias están excluidos de la educación primaria obligatoria. El Estado deberá adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de repetición y deserción escolar.”

Art. 49. “Se prohíbe a los maestros, autoridades, funcionarios, empleados o trabajadores del Sistema Educativo aplicar cualquier medida o sanción abusiva a los educandos que les causen daños físicos, morales y psicológicos según dictamen calificado de especialidades o facultativos o que restrinjan los derechos contemplados en el presente Código. Los responsables estarán sujetos a las sanciones administrativas o penales que correspondan.”

Art. 50. “En el proceso educativo se deberá respetar los valores culturales, artísticos, religiosos e históricos propios del contexto social de la niña, niño y adolescente y promover el acceso a las fuentes de cultura y a la libertad de creación y todos aquellos consignados en la Convención sobre los Derechos del Niño.”

Art. 52. “Es derecho de las niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a las Comunidades Indígenas, grupos étnicos y lingüísticos o de origen indígena, recibir educación también en su propia lengua.” (CDC, 1999, pp. 16-23).

La Ley General de Educación

Nicaragua atravesó todo el siglo xx sin Ley General de Educación. En agosto de 1997, el Ministerio de Educación y el principal Sindicato de Maestros del país, la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN), presentaron sus anteproyectos de Ley General de Educación ante la Asamblea Nacional. Después de nueve años, el 22 de marzo del 2006, la ley fue aprobada por la Asamblea Nacional, pero el 9 de mayo del 2006 fue vetada por la Presidencia de la República. El 2 de agosto del 2006 el veto presidencial fue rechazado por la Asamblea Nacional y la ley aprobada en marzo fue convertida en Ley de la República de Nicaragua. (Asamblea Nacional, 2006, pp. 8-21).

Respecto del derecho a la educación, en algunos artículos de la Ley General de Educación aprobada se establece:

1) En los considerandos:

I. “Que el Estado Nicaragüense en materia de educación ha suscrito una serie de compromisos con la comunidad internacional de naciones a través de cumbres regionales y mundiales con el objeto de propiciar en Nicaragua una educación para todos y para toda la vida (Jomtiem 1990, Dakar 2000, Salamanca 1996, entre otros) y que el Artículo 46 de la Constitución Política de Nicaragua establece la vigencia de los derechos contenidos en diversos instrumentos de derechos humanos del sistema universal e interamericano de protección que reconocen la educación como un derecho humano.”

II. “Que la educación tiene como objetivo la formación plena e integral de las y los nicaragüenses; dotarles de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad; y capacitarles para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación.”

III. “Que la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del ser humano y la sociedad.”

IV. “Que la educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica. Se fundamenta en nuestros valores nacionales; en el conocimiento de nuestra historia y recuperación de su memoria, de la realidad, de la cultura nacional y universal y en el desarrollo constante de la ciencia y de la técnica; cultiva los valores propios de las nuevas generaciones, de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución Política de Nicaragua.”

V. “Que la educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a este planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Es deber del Estado formar y capacitar en todos los niveles y especialidades al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y transformación del país.”

VI. “Que el acceso a la educación es libre e igual para todas y todos los nicaragüenses. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas. Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna y al estudio del español como idioma nacional.”

VII. “Que es obligación del Estado garantizar que las personas adultas gocen de oportunidades para educarse y desarrollar habilidades por medio de programas de capacitación y formación.”

VIII. “Que el Código de la Niñez y la Adolescencia consagra para la niñez y la adolescencia el derecho a gozar del nivel más alto posible de educación y constituye este sector poblacional el primer de interés superior del Estado en protegerlo y asegurar como prioridad las medidas para asegurar su derecho humano a la educación.”

2) En los principios de la educación:

“a. La educación es un derecho humano fundamental. El Estado tiene frente a este derecho la función y el deber indeclinable de planificar, financiar, administrar, dirigir, organizar, promover, velar y lograr el acceso de todos los nicaragüenses en igualdad de oportunidades.

b. La educación es creadora en el ser humano de valores sociales, ambientales, éticos, cívicos, humanísticos y culturales. Está orientada al fortalecimiento de la identidad nacional. Reafirma el respeto a las diversidades religiosas, políticas, étnicas, culturales, psicológicas, de niños y niñas, jóvenes y adultos que apunta al desarrollo de capacidades de autocrítica y crítica, de participación social desde el enfoque de una nueva ciudadanía formada en el respeto a la dignidad humana.

c. La educación es una inversión en las personas, fundamental para el desarrollo humano, económico, científico y tecnológico del país y debe establecerse una necesaria relación entre la educación y el trabajo. La educación es un factor imprescindible para la transformación de las personas, la familia y el entorno social.”

3) En los fines de la educación:

“a. La formación de los estudiantes en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia social, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.

b. La formación de las personas sin distinciones por razones de raza, credo religioso, posición política, sexo o condición social, para facilitar la participación de todos y todas en las decisiones que afectan la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

c. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural de la nación, como fundamento de la unidad nacional y su identidad, la protección a la soberanía nacional, la

práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.

d. La formación integral de los niños, niñas adolescentes, hombres y mujeres de la Costa del Caribe en todos los niveles del sistema educativo, el respeto, rescate y fortalecimiento de las diversas identidades étnicas, culturales y lingüísticas.”

4) En los objetivos de la educación:

“a. Desarrollar en los y las nicaragüenses una conciencia, moral, crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad con dignidad y prepararla para asumir las tareas que demanda el desarrollo de la nación multiétnica.

b. Promover el valor de la justicia, del cumplimiento de la ley y de la igualdad de los nicaragüenses ante esta. Fomentar las prácticas democráticas y la participación ciudadana en la vida del país.

c. Ampliar la infraestructura y plazas de maestros para garantizar el derecho educativo en todo el país, los cuales deberán responder a las demandas sociales y a las necesidades locales que se concretan en la educación.

d. Formar ciudadanos y ciudadanas productivos, competentes y éticos que propicien el desarrollo sostenible en armonía con el medio ambiente y respetando la diversidad cultural y étnica.”

5) En las definiciones de la educación nicaragüense:

a. La educación como derecho humano: La educación es un derecho humano inherente a todas las personas sin distinciones de edad, raza, creencia política o religiosa, condición social, sexo e idioma. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y todas. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.

b. Equidad de la Educación: Siendo la educación un derecho fundamental inherente a la condición humana la equidad pretende superar las exclusiones y desigualdades que afectan a las personas (niños,

niñas, jóvenes y adultos) a la hora de tener acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo global, relacionando esta última con la calidad y pertinencia de los aprendizajes y la formación de una persona de calidad. La equidad se podría ubicar en esta frase: ‘Educación para todos y éxito de todos en la educación’.”

OTROS ÁMBITOS DE PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

Al margen de la normativa jurídica, otros ámbitos en los que el derecho a la educación en Nicaragua es objeto de atención, son la política educativa orientada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) y el movimiento social nicaragüense, integrado por múltiples organismos, asociaciones, sindicatos, universidades, etc., con vocación educativa.

1) El Plan Nacional de Educación (2001-2015)

Principios del Plan Nacional de Educación:

Principio Nº 1: “La educación es un derecho humano fundamental. El Estado tiene el deber indeclinable de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y promoción para todos, tal como lo establece la Constitución.”

Principio Nº 2 : “La educación es creadora y forjadora del ser humano y de valores sociales, ambientales, éticos, cívicos, humanísticos y culturales, orientada al fortalecimiento de la identidad nacional. Reafirma el respeto a las diversidades religiosas, políticas, étnicas, culturales, psicológicas y de género, y a los derechos de los demás por la convivencia pacífica. En ese sentido, contribuirá a crear y fortalecer la identidad centroamericana.”

Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Educación:

El Plan Nacional de Educación (2001-2015) está integrado por cinco objetivos estratégicos, a saber: Cobertura y Equidad de la educación; Calidad y Relevancia de los aprendizajes; Innovación, Ciencia y

Tecnología; Condiciones dignas y formación permanente del educador; Gestión Educativa Descentralizada.

A. Cobertura y Equidad de la educación

Objetivo:

Dado que la educación es un derecho y un fin en sí mismo, es necesario maximizar las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo para toda la población, en especial la que se encuentra en edad de escolarización, asegurando el acceso a la educación con mayor equidad.

Estrategias:

a. Extensión y mejoramiento de la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos.

b. Establecimiento de mecanismos de coordinación con el Ministerio de la Familia para fortalecer la atención a niños y niñas menores de tres años.

c. Acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad hasta el sexto grado, para todos los niños y niñas, priorizando a aquellos que se encuentran en situaciones de mayor pobreza, así como para los que pertenecen a minorías étnicas.

d. Aumento para el año 2015 del número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.

e. Supresión de las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.

f. Implementación de programas permanentes de concientización e involucramiento de las familias sobre la necesidad y el deber de

la educación, destacando su relevancia y apoyando las iniciativas comunales que fomenten la retención y aprovechamiento escolar.

g. Aumento de la oferta de educación, expandiéndola con equidad, priorizando los sectores más pobres de la sociedad. Para lo anterior es necesario crear programas que presten especial atención a grupos urbanos marginados o de alto riesgo, a los grupos rurales de menos ingresos y a los grupos de la Costa Atlántica.

h. Aumento de los recursos internos y externos para la educación, priorizando la educación básica formal y no formal (desde la educación inicial hasta tercer año de secundaria) y la expansión de la educación técnica en todos los niveles.

i. Creación de mecanismos ágiles de coordinación, para una mayor participación de la sociedad civil, en la expansión de la oferta educativa en todos los niveles.

j. Creación de compromisos con los sectores más influyentes de la sociedad, medios de comunicación, iglesias, familias y centros escolares, para formar una comunidad de aprendizaje en el ámbito nacional.

k. Eliminación de todas las formas de discriminación basadas en género o en condiciones socioeconómicas (las niñas y mujeres tienen igual derecho a la educación que los niños y hombres; los pobres y extremadamente pobres tienen igual derecho a la educación que los no pobres).

l. Incremento de los centros de educación especial y de aulas integradas en escuelas de primaria regular. Esto incluye la formación y capacitación de docentes para atender estudiantes con discapacidades.

m. Ampliación y mejora de las facilidades educativas, dotándolas de los elementos de infraestructura y equipo para la instrucción técnica adecuada a cada región, teniendo especial cuidado con la ubicación y acceso a las mismas.

n. Dotación en las escuelas del complemento nutricional y de salud básica para asegurar las condiciones necesarias de bienestar para que los aprendizajes puedan ocurrir.

ñ. Implementación de las acciones subsidiarias para favorecer a los más pobres, de manera tal que se incremente su permanencia en el sistema educativo, especialmente a través de las transferencias necesarias a las familias para aminorar el costo de oportunidad de estudiar en lugar de trabajar. Deberá prestarse especial cuidado para que estas transferencias lleguen a las familias que más lo necesiten y se evite así la captura de las mismas por sectores más pudientes o para fines proselitistas.

B. Calidad y Relevancia de los aprendizajes

Objetivo 1:

Lograr una educación relevante para la vida, tomando en cuenta las condiciones del país y buscando la superación de las mismas por medio de un nuevo sistema nacional de educación diversificada, que permita a todos los niveles cerrar las brechas entre la educación y aplicaciones al trabajo, la superación de la pobreza y el ejercicio democrático y comunitario.

Las estrategias buscan que el educando, independientemente del nivel alcanzado al momento de abandonar el sistema educativo, se lleve consigo una educación relevante para desenvolverse mejor en la vida y ser un ciudadano en el sentido pleno de la palabra.

Esto significa, no sólo una educación práctica sino también una educación humanista y una formación ética.

Estrategias:

a. Atención prioritaria a la población analfabeta, integrando a la educación de adultos programas de habilitación laboral que permitan a los educandos elevar sus niveles de vida y su inserción en el mundo laboral y productivo.

b. Atención prioritaria a la población rural en edad de educación primaria a través de escuelas modelos de primaria regular y/o multi-grado que proporcionen aprendizajes relevantes, pertinentes y significativos, orientados al mundo laboral y agroproductivo. Para ello se requiere reforzar la promoción flexible y flexibilidad en el calen-

dario escolar, el cual debe estar en correspondencia con los ciclos productivos de la región.

c. Atención a las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

d. Aplicación de estrategias integradas para lograr la igualdad entre los géneros en materia de educación, basadas en el reconocimiento de la necesidad de cambiar las actitudes y prácticas, así como de fortalecer los valores.

e. Creación de un entorno educativo seguro, sano, integrado y dotado de recursos distribuidos de modo equitativo, a fin de favorecer un excelente aprendizaje y niveles bien definidos de rendimiento para todos.

f. Implementación de un currículum pertinente que incluya como ejes transversales el enfoque de género, medio ambiente, derechos humanos, gobernabilidad, cultura de paz, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones.

g. Implementación de nuevas modalidades de educación a distancia, las que estarán dirigidas de forma especial para el sector rural y la Costa Atlántica, sin menoscabo del sector urbano.

h. Desarrollo de turnos y facilidades para que los jóvenes en extraedad, adultos y aquellos fuera del sistema educativo puedan tener acceso a formación de tipo profesional, concurrente con el trabajo.

C. Condiciones dignas y formación permanente del educador

Objetivo 2:

Mejorar las condiciones de vida del magisterio mediante el reconocimiento de un salario justo, condiciones óptimas de trabajo y beneficios de seguridad social.

a. Incremento del salario básico para maestros y maestras de educación no superior en dos momentos: del 2001 al 2005 alcanzar progresivamente el equivalente al costo de la canasta básica oficial; del 2006 al 2010 alcanzar el salario promedio centroamericano.

b. Política atractiva de incentivos a educadores comunitarios y jubilados.

c. Incentivo especial para los educadores en el área rural, sobre todo para los que laboran en zonas de pobreza extrema.

d. Establecimiento de mecanismos y normas que garanticen la libertad de asociación, incluyendo la libertad sindical, conforme las leyes y normas que establezca el Ministerio del Trabajo, así como la promoción de la unidad magisterial en las diferentes instancias del sistema educativo.

e. Creación, modificación e implementación de leyes que, en función del desempeño del docente, estimulen su estabilidad laboral, promoción, formación, capacitación, condiciones de vida y trabajo, y que, al mismo tiempo, realcen su dignidad y la importancia de su función social.

f. De conformidad con la Ley de Carrera Docente, reconocimiento en el escalafón de los cursos de posgrado, capacitaciones y demás, que sean realizados por los docentes en servicio.

g. Establecimiento de programas y proyectos que garanticen al docente las condiciones de vida (vivienda, salud, seguro de vida, prestaciones sociales) y de trabajo que contribuyan a la calidad de la educación.

h. Reformulación de la Ley de Carrera Docente y de su reglamentación, de modo que contemple las modificaciones que se requieran para su actualización y funcionalidad, acorde con la dignificación del maestro.

i. Establecimiento de un sistema de evaluación por categorías y remuneración salarial de los docentes de la educación superior.

Como es posible observar, de acuerdo con la normativa citada, Nicaragua goza de los suficientes instrumentos jurídicos no sólo sobre el derecho a la educación de los nicaragüenses sino también sobre decisiones de política educativa para ofrecer educación de calidad a todos y todas las nicaragüenses. No obstante, en Nicaragua 850.000 niñas, niños y jóvenes carecen de los servicios educativos adecuados a sus necesidades e intereses.

2) El movimiento social del sector educativo y las luchas por el derecho a la educación

En Nicaragua son muchos los organismos y asociaciones civiles del sector educativo que han adoptado al derecho a la educación como su lema y propósito de trabajo. Se han creado múltiples programas para incentivar la matrícula escolar y la permanencia en la escuela. El Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua (FEDH-IPN), la Procuraduría Especial de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Coordinadora Nicaragüense de Organismos no Gubernamentales que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI) y la Confederación General de los Trabajadores de la Educación Nicaragüense (CGTEN-ANDEN), desde el año escolar 2002 han encabezado campañas nacionales en defensa de la gratuidad de la educación pública como criterio fundamental para el real ejercicio del derecho a la educación en Nicaragua.

En el año 2003, el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua dio inicio a su Campaña Nacional Permanente para la Promoción y Defensa del Derecho a la Educación Gratuita, Autónoma y de Calidad para Todos y Todas durante toda la vida en Nicaragua.

EL SISTEMA ESCOLAR NICARAGÜENSE

De acuerdo con el Título II de la Ley General de Educación, la estructura del sistema escolar nicaragüense es la siguiente:

Art. 12: Los subsistemas que integran el Sistema Educativo son:

- a. Subsistema de Educación Básica, Media y Formación docente.
- b. Subsistema de Educación Técnica y Formación profesional.
- c. Subsistema de Educación Superior.
- d. Subsistema Educativo Autonómico Regional de la Costa Caribe Nicaragüense (SEAR).
- e. Subsistema de Educación Extraescolar.

Art. 14: Articulación del Sistema Educativo Nacional

La articulación y la trayectoria de las personas atendidas en el sistema se aseguran a través de la certificación de competencias, del reconocimiento de créditos académicos, de la convalidación y de otros mecanismos determinados por el Consejo Nacional de Educación.

Art. 15: Etapas, Niveles, Modalidades, Ciclos y Programas

El Sistema Educativo se organiza en:

a. Etapas: son períodos progresivos en que se divide el Sistema Educativo; se estructuran y desarrollan en función de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes.

b. Niveles: son períodos graduales del proceso educativo articulados dentro de las etapas educativas.

c. Modalidades: son alternativas de atención educativa que se organizan en función de las características específicas de las personas a quienes se destina este servicio.

d. Ciclos: son procesos educativos que se desarrollan en función de logros de aprendizaje.

e. Programas: son conjuntos de acciones educativas cuya finalidad es atender las demandas y responder a las expectativas de las personas.

Art. 17: Subsistema de Educación Básica, Media y Formación Docente

Este subsistema es administrado y dirigido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).

La Educación Básica cuando la imparte el Estado es gratuita y obligatoria a partir del tercer nivel de educación inicial hasta el sexto grado de primaria. Se ampliará gradualmente en los niveles posteriores. Se organiza en:

a. Educación Básica Regular.

b. Educación Básica Alternativa.

c. Educación Básica Especial.

Art. 28: Subsistema de Educación Técnica y Formación Profesional

Este subsistema brindará atención educativa a los jóvenes y adultos que deseen continuar estudios en este nivel para incrementar y consolidar sus capacidades intelectuales, científico-técnicas, formación integral y fortalecimiento del ser humano, a fin de que puedan continuar estudios superiores o participar eficientemente en la vida del trabajo, por lo que deberá tener presente los perfiles ocupacionales y los puestos de trabajo que requiere el desarrollo del país.

La Educación Técnica y Formación Profesional es responsabilidad del Gobierno de la República y la administra a través del Instituto Nacional Tecnológico como única entidad rectora. Este instituto está descentralizado y adscrito al Ministerio del Trabajo.

Art. 38: Subsistema de Educación Autónoma Regional de la Costa Caribe Nicaragüense

Las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe Nicaragüense cuentan con un Subsistema Educativo Autónomo Regional orientado a la formación integral de las mujeres y hombres de los pueblos indígenas afrodescendientes y comunidades étnicas, basado en los principios de autonomía, interculturalidad, solidaridad, pertinencia, calidad, equidad, así como en los valores morales y cívicos de la cultura regional y nacional comprometidos y comprometidas con el desarrollo sostenible, la equidad de género y los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. El SEAR tiene como uno de sus ejes fundamentales la interculturalidad y promueve una sólida preparación científica, técnica y humanista fortaleciendo una identidad étnica, cultural y lingüística que contribuya al proyecto de unidad en la diversidad.

Art. 43: Subsistema de Educación Extraescolar

El Subsistema de Educación Extraescolar atiende, reconoce e incluye todos los procesos y acciones que, desde diversos escenarios y medios en los ámbitos formal y no formal, producen aprendizajes que contribuyen al desarrollo integral del ciudadano nicaragüense,

ya sea mediante la información o producción de conocimientos o bien a través de la promoción de competencias, valores y actitudes que favorecen el crecimiento personal, y el desempeño eficiente de los sujetos, en los procesos de participación y vida ciudadana y de desarrollo económico, social y cultural del país. Se diferencia de la Educación Escolar en que no ofrece ni entrega créditos, grados ni títulos. No obstante, de conformidad con las disposiciones del órgano rector del servicio educativo correspondiente, permite que el educando acredite a cursos o carreras de la educación superior diversos certificados de asistencia y eventos de capacitación.

El Subsistema de la Educación Extraescolar está conformado por la Educación No Formal y la Educación Informal.

Art. 48: Subsistema de Educación Superior

El Subsistema de Educación Superior constituye la segunda etapa del sistema educativo que consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología a fin de cubrir la demanda de la sociedad o de la comunidad étnica y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país.

Las instituciones universitarias, se rigen por la Ley 89 de Autonomía de la Educación Superior.

LAS CUATRO CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER LAS ESCUELAS PRIMARIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: EL MODELO DE KATARINA TOMASEVSKI

Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha estructurado un esquema en el que se exponen las cuatro características que deben tener las escuelas primarias para garantizar el

derecho a la educación. Estas características son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

1. Disponibilidad

“La primera obligación del Estado es asegurar que existan escuelas primarias a disposición de todos los niños, lo cual requiere una inversión considerable. Si bien el Estado no es el único inversor, las normas internacionales de derechos humanos lo obligan a ser el inversor de última instancia a fin de asegurarse que todos los niños de edad escolar dispongan de escuelas primarias. En África, los niños en edad de educación primaria constituyen casi la mitad de la población y la mayoría vive en zonas rurales. La necesidad de que la escuela primaria esté al alcance de las comunidades rurales dispersas, algunas de las cuales pueden estar integradas por nómadas, da una idea del alcance del problema.”

De acuerdo con esto la disponibilidad requiere:

- » a. Presupuesto para el financiamiento de la educación según nivel educativo.
- » b. Instituciones educativas ubicadas según área de distribución de la población.
- » c. Porcentaje de instituciones educativas que cuenten con servicios básicos.
- » d. Educadores según nivel y modalidad del sistema educativo y nivel de escolaridad.

2. Accesibilidad

“La segunda obligación del Estado se refiere a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles, sobre todo de acuerdo con las normas existentes por las que se prohíbe la discriminación. La no discriminación es el principio primordial de las normas internacionales de derechos humanos y se aplica a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que a los derechos del niño comprendidos en esas dos categorías.

La no discriminación no debe ser objeto de una aplicación progresiva sino que debe conseguirse inmediata y plenamente.”

El ámbito de la accesibilidad educativa es un espacio muy complejo que no logran develar los datos estadísticos oficiales de cobertura educativa según nivel, edad o sexo. Los datos de cobertura (relación entre la población en edad escolar y matrícula en el nivel educativo correspondiente) son la expresión de una situación social concreta en la que se articula la oferta, expresada en la *disponibilidad* de centros educativos en el territorio, con la demanda efectiva y real de estudiantes que desean matricularse en los mismos. En este sentido, la característica de *accesibilidad* como constitutiva del derecho a la educación está relacionada tanto con la situación social de la familia del potencial estudiante como con la promoción y apoyo del Estado para que este logre *acceder* al servicio escolar público gratuito.

En este aspecto, deberán revisarse tanto las tasas de cobertura según nivel educativo como las probables causas que impiden que un sector de la población en la edad escolar correspondiente acceda a la oferta educativa pública o privada de su localidad. En Nicaragua, por ejemplo, se han detectado comunidades en las que hay escuelas con maestros (disponibilidad) y niños en edad escolar, pero en las que un sector de esos niños no acuden a matricularse a las escuelas debido a la situación de desempleo y pobreza de la población.

3. Aceptabilidad

“El Estado está obligado a asegurarse de que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse de que la educación sea aceptable tanto para los padres como para los niños.”

La *aceptabilidad* implica que el contenido de la enseñanza que se imparte en las escuelas sea *aceptable* para los padres y las madres de familia y para los propios estudiantes de acuerdo con sus expectativas, necesidades, intereses y cultura. Las patologías educativas relacionadas con el desperdicio escolar (abandono, bajo rendimiento, ausentismo) no sólo tienen su origen en la situación de pobreza de las familias de los estudiantes sino también en la gestión y el cu-

rrículo de la propia escuela. Cuanto más cercana sea la vida de la escuela a la vida y demandas de los estudiantes, más y mejores serán los aprendizajes y más alta la calidad de la educación.

4. Adaptabilidad

“Lo que los niños deben aprender en la escuela y la manera cómo debe revisarse el proceso de aprendizaje es causa de problemas y cambios incesantes. Lo más frecuente es examinar el contenido del proceso de aprendizaje desde el punto de vista del niño en tanto que futuro adulto, mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que se asigne importancia primordial a los mejores intereses del niño. El hecho de que en la Convención se hayan puesto de relieve los mejores intereses de cada niño pone de relieve la necesidad de que el sistema de educación se vuelva adaptable y lo siga siendo.”

Para Tomasevski “las presiones contradictorias de la mundialización y la localización advertidas han aumentado la necesidad de la adaptabilidad... El problema que se plantea en el decenio de 1990 es hacer que la educación responda a la realidad inmediata a que hacen frente los niños en su propia comunidad, así como a las realidades mundiales en rápida evolución”...

En este orden, si la aceptabilidad depende de los criterios y posición de padres y madres de familia y de los propios estudiantes respecto de los contenidos de la educación, la adaptabilidad depende de que la escuela y el currículo sean flexibles y estén orientados a las necesidades de los beneficiarios de la acción educativa escolar.

En resumen, el Estado, cumpliendo con su deber establecido en los marcos jurídicos nacionales, “asegura que existan escuelas primarias a *disposición* de todos los niños” (DISPONIBILIDAD); simultáneamente y de manera complementaria, el Estado “garantiza el *acceso* a las escuelas públicas disponibles, sobre todo de acuerdo con las normas existentes por las que se prohíbe la discriminación”; la principal garantía para el *acceso* es la gratuidad de la educación (ACCESIBILIDAD). Una vez dispuestas las escuelas y asegurado el acceso a los estudiantes, el paso siguiente es que la enseñanza ofre-

cida sea aceptable –“el Estado está obligado a cerciorarse que la educación sea *aceptable* tanto para los padres como para los niños” (ACEPTABILIDAD)– y que también sea adaptable –“el hecho de que en la Convención sobre los Derechos del Niño se hayan puesto de relieve los mejores intereses de cada niño, pone de relieve la necesidad de que el sistema de educación se vuelva *adaptable* y lo siga siendo” (ADAPTABILIDAD)–.

CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO

Sin excluir otros obstáculos de carácter institucional y cultural, la pobreza es la principal barrera para que un amplio sector de la población nicaragüense goce del derecho a la educación. Con el propósito de demostrarlo, en esta sección se estudiarán los temas siguientes: a) Evolución de la situación de pobreza por la que atraviesa la mayoría de la población nicaragüense; b) Relación entre pobreza y educación en Nicaragua; c) Percepción de una muestra de miembros de Consejos Directivos Escolares de 21 municipios de Nicaragua sobre el derecho a la educación; d) El derecho a la educación en Nicaragua sobre la base de los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE POBREZA POR LA QUE ATRAVIESA LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN NICARAGÜENSE

En la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) publicado en el año 2001, el Gobierno de la República de Nicaragua reconoce que: “Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina; su Producto Nacional Bruto per-cápita es sólo un tercio del promedio regional. De treinta y tres países latinoamericanos, Nicaragua es el más pobre después de Haití. Por eso no es de sorprenderse que, con base en el índice de

consumo, casi la mitad (el 47,9 por ciento) es pobre. Esto equivale a 2,3 millones de personas, de las cuales 830.000 (el 17,3 por ciento) son extremadamente pobres. Medida por el método de las NBI, la pobreza aumenta al 72,6 por ciento y la pobreza extrema al 44,6 por ciento. Medida según el método de Distribución del Ingreso, la pobreza global es del 60 por ciento y la pobreza extrema del 33,5 por ciento.” (SETEC, 2001, p. 34).

Este es el punto de vista oficial. Son los datos con que Nicaragua entró al siglo XXI. ¿Cuáles son los antecedentes de esta situación en los últimos veinte años?

El recorrido histórico de la pobreza nicaragüense, medido a través de las Encuestas Nacionales sobre Nivel de Vida que sobre esta materia realiza el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), es el siguiente:

a. La pobreza nicaragüense en 1985

Según datos de la Encuesta Sociodemográfica Nicaragüense (ESDENIC) realizada por el INEC en 1985, a la que se aplicó el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en 1985 el 69,4% de la población nicaragüense vivía en condiciones de pobreza. Esta se dividía así:

- » 1. El 30,5 eran pobres, es decir tenían una Necesidad Básica Insatisfecha.
- » 2. El 38,9% eran pobres extremos o indigentes, es decir, tenían dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas.
- » 3. El 30,6% eran no pobres, o sea, tenían todas sus Necesidades Básicas Satisfechas.

Según la ESDENIC, la pobreza nicaragüense era (y es) fundamentalmente rural. Esto se comprueba al observar que el 81,1% de la población rural eran pobres extremos; por su parte, en las áreas urbanas el nivel de pobreza era del 48,1 por ciento.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas, según porcentaje eran: alta dependencia económica, el 48,1%; hacinamiento el 34,4%, Insuficientes Servicios Básicos el 27,33% y Baja Educación el 18,8%.

b. La pobreza nicaragüense en 1993

En 1993, ocho años después, el INEC realizó otra encuesta con características similares a la realizada en 1985. En esa oportunidad, se llamó Encuesta Nacional para la Medición del Nivel de Vida (EMNV). Al aplicarse a los resultados de la misma el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se obtuvo como resultado que el nivel de pobreza, en ocho años, había aumentado en un 5,4%. La distribución es la siguiente:

- » 1. El 31,2% de los hogares eran pobres, es decir, tenían una Necesidad Básica Insatisfecha.
- » 2. El 43,6% de los hogares eran pobres extremos, es decir, tenían dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas.
- » 3. El 25,2% de los hogares eran no pobres, es decir, tenían todas las Necesidades Básicas Satisfechas.

Si se comparan los datos de la Encuesta de 1985, con los de la Encuesta de 1993, es posible observar que los datos se habían movido así:

- » Los no pobres que en 1985 eran el 30,6% en 1993 eran el 25,2% habiéndose reducido en más de un 5%.
- » Los pobres extremos, que eran el 38,9% en 1985, en 1993 ya eran el 43,6%, es decir el 4,7% más.
- » Los pobres en 1985 eran el 30,5 y en 1993 eran el 31,2%, es decir, habían aumentado en 1,3%.

Al comparar las diferencias entre los Indicadores de Necesidades Básicas de la ESDNIC-85 y los de la EMNV-93, se obtienen los resultados siguientes:

Tabla 1

Nº	Indicadores	ESDNIC-85	EMNV-93	Diferencia (%)
1.	Hacinamiento	34,4	53,6	19,2
2.	Servicios Insuficientes	27,3	33,5	6,2
3.	Baja Educación	18,8	27,3	8,5
4.	Dependencia Económica	48,1	54,5	6,4

c. La pobreza nicaragüense en 1998

En 1998 el INEC realizó su tercera Encuesta para la Medición del Nivel de Vida de la Población (EMNV-98). Al aplicarse a sus resultados el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se obtuvieron los resultados siguientes:

Tabla 2

Nº	Niveles de pobreza	Porcentaje
1.	No pobres	27,4
2.	Pobres	27,9
3.	Pobres Extremos	44,7
Total		100

Al compararse estos resultados de 1998 con los resultados de 1993, se obtienen las diferencias siguientes:

Tabla 3

Nº	Niveles de pobres	EMNV-93	EMNV-98	Diferencia (%)
1.	No Pobres	25,2	27,4	2,2
2.	Pobres	31,2	27,9	3,3
3.	Pobres Extremos	43,6	44,7	1,1

Como puede observarse, en cinco años del pasado decenio aumentaron los no pobres en un 2,2 por ciento, disminuyeron los pobres en un 3,3 por ciento, pero aumentaron los pobres extremos en 1,1 por ciento. Entre 1993 y 1998 habían descendido los pobres en 2,2 por ciento pero habían aumentado los pobres extremos, es decir, aquellos con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas.

En síntesis: la pobreza nicaragüense medida a través de encuestas especializadas continuó siendo elevada, ubicando a Nicaragua como uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe.

En el Informe para 1998, el PNUD señala que Nicaragua, teniendo en cuenta la baja esperanza de vida al nacer (67 años), las altas tasas de analfabetismo (28% de la población mayor de 14 años, más en el área rural, menos en el área urbana) y un bajo ingreso per cápita (el 44% de la población vive o sobrevive con menos de un dólar diario), estaba ubicada en el lugar 126, en una escala decreciente sobre 174 países del mundo.

En la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) presentada por el Gobierno de la República en el año 2001 se presentan las consecuencias de la situación de pobreza en Nicaragua. Para los propósitos de este estudio, se seleccionan las que se relacionan especialmente con la niñez y con aquellos procesos, circunstancias y dotaciones que más se vinculan con los criterios de disponibilidad y accesibilidad a la educación.

Dichas consecuencias son las siguientes:

a. Poco acceso a la infraestructura y a los servicios públicos. “Los datos disponibles también muestran un acceso desigual a los servicios básicos de infraestructura entre las áreas urbanas y las rurales. Cerca del 35 por ciento de la población total todavía carece de agua potable y el 16 por ciento no tiene ningún acceso a agua segura. Los porcentajes entre los hogares extremadamente pobres en las áreas rurales son considerablemente mayores (el 77 por ciento carece de agua potable y el 40 por ciento carece de agua segura). Además, cerca de un tercio de los pobres no tiene ningún acceso a letrinas, el 57 por ciento no tiene acceso a la electricidad y el 94 por ciento sólo utiliza leña para cocinar.”

b. Tasas elevadas de fecundidad y dependencia demográfica. “La tasa elevada de crecimiento de la población de Nicaragua es incluso mayor entre los pobres. Las tasas de fecundidad de las adolescentes son las más elevadas de América Latina y representan una participación creciente en todos los nacimientos. Para la edad de 19 años, casi la mitad de todas las mujeres han experimentado, por lo menos, un embarazo. Las mujeres pobres son menos capaces de planificar sus

familias; tienen menos acceso a la información sobre planificación familiar y enfrentan mayores riesgos reproductivos.”

c. Bajo logro educativo, baja calidad de los servicios educativos y poco acceso a los mismos, especialmente en el sector rural. “Tal como se esperaba, existe una fuerte correlación entre la pobreza y el bajo logro educativo. Entre 1993 y 1998, la tasa global de analfabetismo cayó del 23 al 19 por ciento, mientras que en las áreas rurales el analfabetismo disminuyó del 38 al 30 por ciento. A pesar de esta tendencia positiva, casi el 40 por ciento de los extremadamente pobres siguen siendo analfabetos. Cerca de la mitad de los hijos en edad escolar de los extremadamente pobres no asisten a la escuela, en comparación con sólo el 16 por ciento de sus homólogos no pobres. La gente pobre y extremadamente pobre tiene apenas 3,1 y 2,3 años de educación, respectivamente, la mitad del promedio nacional y muy por debajo del umbral de cuatro años que se necesita para adquirir destrezas cognitivas básicas. Más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por razones económicas. La eficacia de la educación pública básica, especialmente para los pobres, es afectada adversamente por maestros capacitados insuficientemente, malas condiciones físicas en más de la mitad de las aulas de primaria y una escasez crónica de materiales didácticos. Esto explica, en parte, las altas tasas de repetición y deserción, especialmente en las áreas rurales, donde esos problemas son de lo más agudos.

d. Baja calidad y acceso difícil a los servicios de salud. “En promedio, los extremadamente pobres deben viajar tres veces la distancia y dedicar tres veces más de tiempo para llegar a las instalaciones de salud que los hogares no pobres. Los niños extremadamente pobres se enferman con una frecuencia 50 por ciento mayor que los niños no pobres y, cuando están enfermos, tienen la mitad del acceso a los doctores que los no pobres. Además, un tercio de las mujeres extremadamente pobres no recibe ninguna atención prenatal y la mitad de ellas dan a luz a sus bebés sin la ventaja de las instalaciones institucionales. También, sólo tienen la mitad de la probabilidad de las mujeres no pobres de ser atendidas por doctores cuando dan a luz.”

e. Desnutrición. Hay un nexo entre pobreza y desnutrición. “Más del 30 por ciento de los niños pobres y casi el 40 por ciento de los niños pobres extremos están desnutridos, en comparación con el 12 por ciento para los niños que no son pobres. Los niños pobres de menos de 5 años son especialmente afectados por la desnutrición crónica (lo que trae como resultado diversos grados de bajo crecimiento); entre los niños extremadamente pobres, esto afecta al 36 por ciento.”

f. Violencia familiar e inseguridad en la calle y en el campo. “Nicaragua presenta un elevado perfil de violencia doméstica. Según la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA 98), el 29 por ciento de las mujeres informa haber sufrido algún tipo de abuso físico o sexual; de éstas, el 60 por ciento afirma haber sido víctima de la violencia en presencia de sus hijos y el 40 por ciento durante el embarazo.”

g. Desigualdad de género. “Las niñas de Nicaragua tienen igual acceso a la educación; de hecho en las escuelas primarias las niñas superan en número a los niños. No obstante, tienen menos oportunidades de empleo que los varones y sufren de otros tipos de discriminación. En general, el ingreso de la mujer es 20 por ciento menor que el de los varones, aunque esta brecha se reduce en el caso de las mujeres mejor educadas.”

h. Grupo étnicos. “Los grupos indígenas de Nicaragua (p. ej., miskitos, sumos, ramas, criollos y otros), que habitan principalmente la Costa Atlántica, se encuentran entre las poblaciones más pobres. Estos grupos suelen quedar excluidos de los beneficios sociales que disfrutaban otros y de los procesos políticos y económicos que afectan al país. El garantizar que la pobreza de estos grupos de la población se mitigue, al mismo tiempo que se conservan su cultura y sus tradiciones ancestrales, presenta un desafío especial” (SETEC, 2001, pp. 10 a 13).”

El factor desempleo es un contribuyente fundamental de la situación de pobreza. Diferentes estudios demuestran que uno de los orígenes de la pobreza nicaragüense es la falta de empleo estable,

productivo y bien remunerado para la Población Económicamente Activa (PEA) del país.

Las causas del desempleo son muchas, siendo la principal la falta de inversiones públicas y privadas capaces de absorber con nuevos puestos a la fuerza de trabajo que se incorpora a la PEA. Las consecuencias igual, son muchas, siendo la principal, las altas tasas de pobreza y pobreza extrema que padece el país, las que son la matriz en donde se alimentan las altas tasas de desnutrición y mortalidad infantil, el alcoholismo, la drogadicción de los jóvenes en edad de trabajar, la prostitución y los suicidios de adolescentes, las pésimas condiciones de las viviendas para la mayoría de la población empobrecida, etcétera.

Contradictoriamente, una de las consecuencias del desempleo en Nicaragua ha venido a constituirse en parte de su solución, como lo es el flujo migratorio de la población apta para trabajar hacia Costa Rica y los Estados Unidos de América. En efecto, se calcula que alrededor de un millón de nicaragüenses en edad de trabajar, debido a la situación política de los años ochenta y de la situación económica de los noventa, han emigrado del país en busca de mejores oportunidades de trabajo, transformándose en el factor que explica la reducción de la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo en Nicaragua. “El que se va –afirma el Dr. Oscar René Vargas (2001, p. 38)– es un desempleado que busca empleo, es por eso que cerca del 50 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola de Costa Rica es nicaragüense”. El aporte a la economía nacional de las familias migrantes es tan grande, que en 1999 las exportaciones alcanzaron US\$500 millones de dólares, pero el monto de las remesas familiares venidas del exterior al interior del país fue de US\$600 millones de dólares.

La evolución de las tasas de desempleo entre 1990 y 1999 fue la siguiente:

Tabla 4
Evolución del desempleo en Nicaragua 1990-1999

VARIABLES*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pobl. total	3.737.5	3.853.9	3.974.0	4.097.8	4.225.5	4.357.1	4.492.2	4.631.4	4.775.0	4.936.6
PEA general	1.189.9	1.237.5	1.287.0	1.338.5	1.392.1	1.447.8	1.507.2	1.567.5	1.630.2	1.728.9
Desempleados	527.1	645.9	647.3	682.6	746.2	770.2	770.2	785.3	730.3	880.0
Tasas de desemp.	44.3	52.2	50.3	50.1	53.6	53.2	51.1	51.9	52.1	50.9

* Población total, PEA general y desempleados se expresan en miles de personas. Tasas de desempleo están expresadas en porcentaje (Vargas, 2001).

Fuentes: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos*, julio de 1999, p.32; Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos*, diciembre de 1999.

En la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCEP) de la Secretaría Técnica (SETEC) de la Presidencia de la República se presentan las conclusiones de un revelador estudio realizado en el año 2000 por el Banco Mundial, sobre la percepción que los pobres tienen de sí mismos. Para los pobres, “ser pobres significa carecer de acceso a los beneficios sociales que disfrutaban los que no son pobres. También significa falta de poder económico y político para influir en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas. Los pobres consideran que las dotaciones materiales, financieras, educativas y naturales son los principales determinantes del bienestar. En todas las entrevistas, se identificó que los principales factores que contribuyen a una mala calidad de vida incluyen: alimento inadecuado, vivienda pobre, bajo ingreso, limitaciones en la tenencia de tierras, pocas oportunidades de empleo y falta de acceso a los sistemas formales de financiamiento. En general, los pobres no confían en las instituciones públicas, las cuales suelen considerarse incapaces de funcionar a favor de ellos. Una de las percepciones predominantes es un sentido de desesperación y resignación.

Los pobres creen que la pobreza es un círculo vicioso, del cual no pueden escapar, porque es heredada y se perpetúa a través de las generaciones. Los pobres opinan que su capital humano limitado aumenta sus vulnerabilidades a los impactos y a las crisis económicas. Se percatan bien de que hay una gran disparidad entre el acceso que ellos tienen y el acceso de los que no son pobres a los servicios de salud, tales como la atención médica preventiva, y que tales diferencias afectan la incidencia elevada de mortalidad entre los hogares pobres. Los pobres también saben que un bajo logro educativo aumenta las probabilidades de ser pobre y creen que existe desigualdad en el acceso a la educación. Aunque están conscientes de los costos asociados con enviar a sus hijos a trabajar, lo hacen para cubrir sus necesidades más elementales.” (SETEC, 2001, p. 13).

LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y EDUCACIÓN EN NICARAGUA

En la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) realizada en 1993, antes mencionada, el INEC incluyó un conjunto de preguntas relacionadas con la educación cuyos temas fueron: alfabetismo-analfabetismo; nivel educativo alcanzado; acceso a los servicios educativos y gasto familiar en educación, cruzadas con las variables sexo, edad, área y región de residencia.

Las conclusiones de un estudio (De Castilla, 1997) realizado en 1995 referidas a cada una de estos temas fueron las siguientes:

Grado de alfabetismo-analfabetismo de la población nicaragüense pobre en 1993:

- » De las 20.046 personas que respondieron a las preguntas relacionadas con el tema alfabetismo-analfabetismo, 14.266 (el 71,2%) responden ser alfabetizados y 5.780 (el 28,8%) declaró no saber leer y escribir.
- » Las diferencias en relación con el sexo de quienes responden ser alfabetizados y quienes responden ser analfabetos no son significativas.

- » La tasa más alta de analfabetismo de los tres estratos de población en estudio es el de los niños y niñas indigentes o en extrema pobreza cuyas edades van de los 6 a los 14 años.
- » El alfabetismo es un fenómeno urbano y el analfabetismo es un fenómeno rural. Las regiones de mayor grado de alfabetización son las regiones con mayor nivel de urbanización del país como lo son Managua y los departamentos del Pacífico nicaragüense; por el contrario, las regiones con más alto número de analfabetos son las que tienen mayores niveles de ruralidad, como Boaco y Chontales, Matagalpa y Jinotega y la RAAN, RAAS y Río San Juan.

Nivel educativo alcanzado por la población nicaragüense pobre en 1993:

- » No se encontraron diferencias sustantivas entre hombres y mujeres con respecto a los niveles educativos alcanzados por los consultados de los dos estratos de pobreza y los del estrato de los no pobres.
- » El nivel primario es el nivel de los pobres. A medida que avanzan los niveles de pobreza, se incrementa el porcentaje de adolescentes, jóvenes y adultos con este nivel educativo.
- » En cuanto a la relación nivel de educación, pobreza y área de residencia, la mayoría de los respondientes de cada estrato de pobreza y cada nivel educativo residen en el área urbana.
- » Managua es la región con más altos porcentajes de respondientes en todos los estratos de pobreza en estudio y todos los niveles educativos alcanzados. En síntesis: el nivel educativo de los pobres hombres y mujeres, es el nivel primario. Estos residen en las áreas urbanas de Managua y la Región integrada por Masaya, Granada, Carazo y Rivas.
- » Los niveles secundario y universitario según estrato de pobreza, avanzan desde los no pobres hasta los pobres en estado de indigencia.

Acceso de la población nicaragüense pobre a los servicios educativos en 1993. Acerca de esta temática que trata directamente de uno de los criterios básicos del derecho a la educación, se concluye que:

- » Según la EMNV-93 el acceso de la población pobre, en extrema pobreza y no pobre a los servicios educativos en Nicaragua solamente fue posible para el 43,8% de la población, quedando excluidos de sus beneficios y capacidad reproductiva y multiplicadora el 56,2% de la población mayor de 6 años de edad.
- » No existen diferencias significativas con respecto al sexo ni en la población que accedió a los servicios educativos ni en la población de quienes no lo hicieron.
- » Las diferencias y las desproporciones se dan principalmente en las variables edad, área y región de residencia. En apretada síntesis son las siguientes: los niños entre 6 y 14 años son los que en los tres estratos de población en estudio acceden en mayor número a los servicios educativos; el área y región en que están ubicadas las escuelas a que asisten los mismos es el área urbana de la región y municipio de Managua.
- » En situación diferente, se sitúan los adolescentes y jóvenes del área rural de regiones y departamentos como la RAAN, RAAS y Río San Juan; Boaco y Chontales y Matagalpa y Jinotega.
- » Quizá el resultado más significativo del análisis, acerca del acceso a los servicios educativos según estrato de pobreza sea ese 56,2% que respondió no asistir a ningún centro educativo.
- » Si tomamos en cuenta que la tasa de analfabetismo en 1993 según la EMNV-93 era del 28,8%, el hecho de que en el mismo año de cada 100 individuos consultados el 56,2% haya respondido que no asistía a la escuela, es un dato que explica el bajo nivel educativo de la población en los años siguientes de los noventa y en la actualidad.

Gasto familiar en educación de la población nicaragüense pobre en 1993. La variabilidad sobre el gasto familiar en educación al igual que la variable antes considerada, tiene que ver con la característica

de accesibilidad relacionada con el derecho a la educación. Sobre este tema se concluye que:

- » El número de personas que respondió haber realizado algún tipo de gasto en educación en los últimos doce meses previos a ser consultados fue de 2.859, lo que se considera muy bajo comparado con las 6.505 personas que afirmaron estar asistiendo a algún tipo de educación al momento de la encuesta. 3.646 personas no respondieron a ninguna de las cuatro preguntas de la EMNV-93 que interrogaban sobre gastos en educación.
- » Al bajo número de respondientes que pagaron alguno de los rubros incluidos en las preguntas acerca de este tema se suma la baja cantidad de córdobas pagada por el 92% del total de respondientes, cuyo monto fue de 0 a 199 córdobas. En síntesis: por un lado, 11.997 personas de 14.850 no gastaron ni un centavo en educación y 2.633 personas de 2.863 solamente gastaron entre 0 y 199 córdobas; y, por el otro, no se presentan diferencias sustantivas entre hombres y mujeres. El mayor gasto se hizo en el tramo de niños y adolescentes del área urbana de las Regiones de Managua y de los departamentos de Carazo, Granada, Masaya y Rivas.

PERCEPCIÓN DE UNA MUESTRA DE MIEMBROS DE CONSEJOS DIRECTIVOS ESCOLARES DE 21 MUNICIPIOS DE NICARAGUA SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En el año 2003 se realizó un estudio (De Castilla, 2003) acerca de la percepción de una muestra de 545 miembros de Consejos Directivos Escolares de 21 municipios del país sobre el derecho a la educación en Nicaragua.

Se seleccionó a miembros de los Consejos Directivos (padres y madres de familia, maestros y estudiantes), debido a que disponían de más información sobre el funcionamiento del sistema escolar y los centros educativos y podían ofrecer respuestas de mejor calidad sobre el derecho a la educación en Nicaragua.

Los Consejos Directivos Escolares, creados por ley en el año 2002, son la expresión organizativa mejor acabada del proceso neoliberal de desconcentración financiera de la educación y/o del proceso de traslado de la responsabilidad financiera del Estado a los padres y madres de familia. Este proceso, a diferencia de otros países, se fundó, desarrolló y creció sin ninguna ley que le sirviera de respaldo. En 1997, el Ministerio de Educación introdujo ante la Asamblea Nacional su Anteproyecto de Ley General de Educación Básica y Media. Este anteproyecto, de acuerdo con su contenido, buscaba legalizar el proceso de autonomía escolar, que hasta entonces había funcionado sin ninguna base legal. El anteproyecto, por diferentes motivos, nunca fue discutido ni aprobado. Recién en mayo del año 2000 el nuevo Ministerio de Educación, Cultura y Deportes presentó ante la Asamblea Nacional su Anteproyecto de Ley de Participación Educativa.

El 7 de febrero del 2002 fue aprobada la Ley 413, Ley de Participación Educativa, publicada en *La Gaceta* nº 56 del 21 de marzo de 2002; y el 14 de mayo de 2002 se aprobó el Decreto 46-2002, Reglamento de la Ley de Participación Educativa, el cual se publicó en *La Gaceta* nº 95 del 23 de mayo de 2002.

La Ley de Participación Educativa está integrada por ocho capítulos y veinticuatro artículos, los cuales tratan sobre la integración, funciones y obligaciones de los Consejos Directivos Escolares y de los Consejos Educativos Municipales.

Sobre los Consejos Directivos Escolares la ley en su artículo 3 dice lo siguiente:

Art. 3: “Créase el Consejo Directivo Escolar que en adelante se denominará ‘el Consejo’, en todos los centros educativos del Estado, con el fin de organizar y facilitar la participación de la comunidad en la función educativa. El Consejo es la instancia conformada por representantes de padres de familia, docentes y estudiantes vinculados al centro educativo, quienes deberán ser electos democráticamente, para la gestión académica administrativa y financiera del centro escolar, debiendo ser la representación de los primeros pro-

porcionalmente mayor que la de los otros. El objetivo primordial del Consejo es asegurar la participación de la comunidad, en especial de los padres de familia como primeros responsables de la educación de sus hijos en la toma de decisiones referidas a las funciones y actividades académicas, a la administración y gestión del centro. Como máxima autoridad del centro de estudios, el Consejo planifica, supervisa, organiza, gestiona y controla los recursos del mismo, en función de elevar la calidad educativa”.

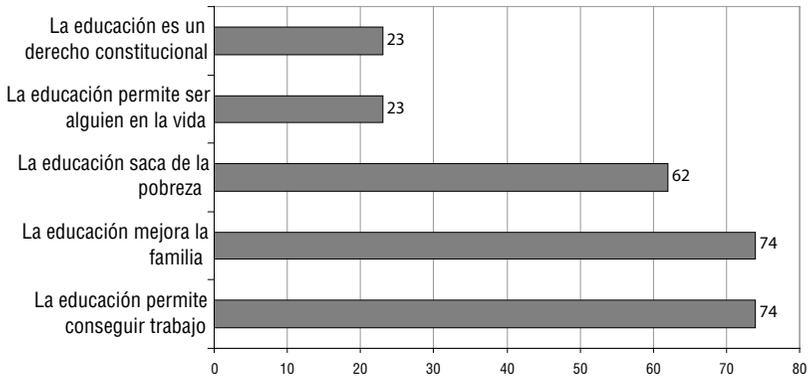
Los 545 miembros de los Consejos Directivos Escolares consultados pertenecían a 109 centros escolares de ocho departamentos (de 16 que tiene el país) y 21 municipios. La distribución de respondientes de los miembros de los Consejos fue así: 322 padres y madres de familia, 111 maestros y 112 estudiantes. Las preguntas que guiaron la consulta fueron las siguientes: a) ¿Es la educación un derecho humano?; b) ¿Cómo se expresa el ejercicio del derecho a la educación en los 109 centros de estudios a que pertenecen los respondientes?; c) ¿Qué es una educación de calidad?; d) ¿Qué instituciones promueven el derecho a la educación en Nicaragua?

a) La primera pregunta que se presentó a los entrevistados fue la siguiente: Las Naciones Unidas en su Declaración Universal sobre Derechos Humanos y la Constitución Política de la República de Nicaragua establecen que la educación es un derecho: ¿Usted está de acuerdo en que la educación es un derecho humano fundamental?. De los 545 entrevistados, el 99,8% respondió estar de acuerdo y sólo el 0,2% respondió que no. De los que respondieron, el 100% son padres y madres de familia.

A los consultados que respondieron afirmativamente, se les preguntó por qué creían que la educación es un derecho humano. El 74% argumentó que “la educación permite conseguir trabajo” o que “la educación contribuye a mejorar la familia”. Un 62% argumentó que “la educación ayuda a salir de la pobreza”. Existen también otras explicaciones: así, el 23% de respondientes opinó que “la educación permite ser alguien en la vida” y que “la educación es un derecho constitucional” (véase Gráfico 1).

Gráfico 1

Tipos de explicaciones sobre la convicción de que la educación es un derecho humano fundamental, con sus respectivos porcentajes respondientes

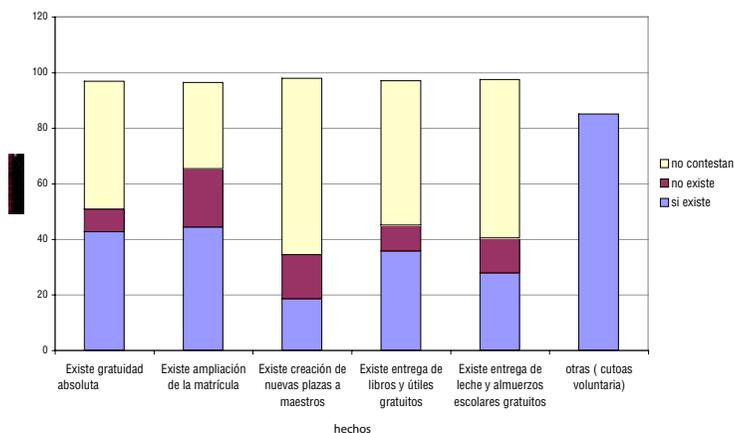


b) A continuación se consultó a los entrevistados sobre la manera en que se practicaba el derecho a la educación en los Centros de Estudios a que pertenecían. Las opciones fueron las siguientes: ¿gratuidad absoluta?, ¿ampliación de la matrícula?, ¿creación de nuevas plazas de maestros?, ¿entrega de libros y útiles gratuitos?, ¿entrega de leche y almuerzos escolares gratuitos?. Respecto de la “gratuidad de la educación”, el 42,59% respondió que existe gratuidad, el 8,15% afirmó que no existe gratuidad, y no contestó el 46%. En las demás opciones los porcentajes fueron los siguientes: “ampliación de la matrícula”: “sí existe” el 44,26%, “no existe” el 21% y “no contesta” el 31%; “creación de nuevas plazas a maestros”: “sí existe” el 18,52%, “no existe” el 15,93% y “no contestó” el 63,4%; “entrega de libros y útiles escolares gratuitos”: “sí existe” el 35,74%, “no existe” el 9,26% y “no contestó” el 52%; “entrega de leche y almuerzos escolares gratuitos”: “sí existe” el 27,78%, “no existe” el 12,59% y “no contestó” el 57%.

Es significativo el hecho de que más de la mitad de los entrevistados no respondió a ninguna de las opciones que se presentaron. De estos, el 62% eran padres y madres de familia. Esto podría deberse a que los respondientes desconocen la existencia de esos atributos del derecho a la educación en sus Centros Educativos, o bien a que en realidad no existen, o a que, por ser el tema del derecho a la edu-

cación un tema extraño a su universo cultural y a su vocabulario, no entendieron la pregunta (véase Gráfico 2).

Gráfico 2
Opciones sobre si en el centro de estudios se promueve y defiende el derecho a la educación

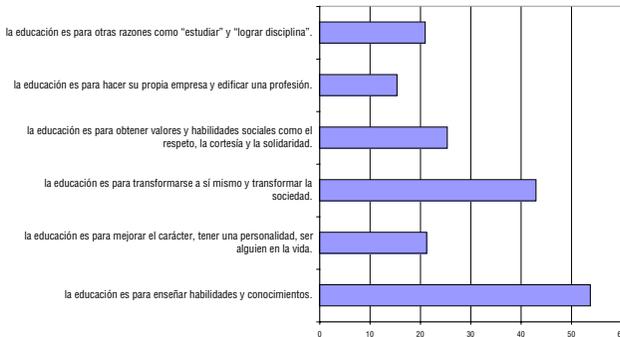


c) El derecho a la educación no es solamente el derecho al acceso a la escuela sino que incluye el derecho a una educación de calidad. Sobre este tema se interrogó a los entrevistados, los que, según opciones, respondieron:

- » Una educación de calidad es aquella que sirve para enseñar habilidades y conocimientos: 53,77%.
- » La educación es para mejorar el carácter, tener una personalidad, ser alguien en la vida: 21,39%.
- » La educación es para transformarse a sí mismo y transformar la sociedad: 43%.
- » La educación es para obtener valores y habilidades sociales como el respeto, la cortesía y la solidaridad: 23,37%.
- » La educación es para hacer su propia empresa y realizarse en una profesión: 15,37%.
- » La educación es para otras razones como “estudiar” y “lograr disciplina”: 21%.

En sus respuestas, los entrevistados tomaron como referencia la propia experiencia en el proceso educativo y pedagógico que ocurre en su centro y en su vida misma. Además, observamos que más de la mitad perciben que una educación de calidad se relaciona con la obtención de conocimientos y habilidades. Como contrapartida, menos de la mitad se refiere a las otras dimensiones que forman parte de la nueva misión y visión de la educación. No hay uniformidad, ni unanimidad en las respuestas en las que se pone de relieve poco conocimiento y práctica de los diferentes aprendizajes que implica una educación para la vida (véase Gráfico 3).

Gráfico 3
Percepciones sobre que es una educación de calidad



d) Seguidamente se consultó sobre el conocimiento de los entrevistados respecto de las instituciones que promueven el derecho a la educación en Nicaragua. El 67% de los consultados manifiesta que el "gobierno" (MECD); le siguen con un 48,15% las "familias"; (madres y padres), luego con el 43,52% se menciona a los "organismos de la sociedad civil". También se indica con un 22,22% a las "organizaciones magisteriales", con el 10,93% a "las iglesias". En "otros", los "organismos financieros", se mencionan en un 10,74% y "la empresa privada" en sólo un 6,67%. No obstante, un 49% dice que es porque "promueven la gratuidad de la educación", un 47,96% porque apoyan a las escuelas dotándolas de recursos, equipos y materiales y un 28% porque defienden el derecho a la educación a través de los medios de comunicación.

A pesar de que existe una apreciación mayoritaria (casi 3/4 partes de los entrevistados) de que el gobierno promueve el derecho a la educación en Nicaragua, menos de la mitad expresa que es porque se promueve la gratuidad, porque se dota de recursos a las escuelas o porque se defiende ese derecho ante los medios de comunicación, mostrando una contradicción entre los dos tipos de respuestas (véanse Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4
Instituciones que promueven el derecho a la educación

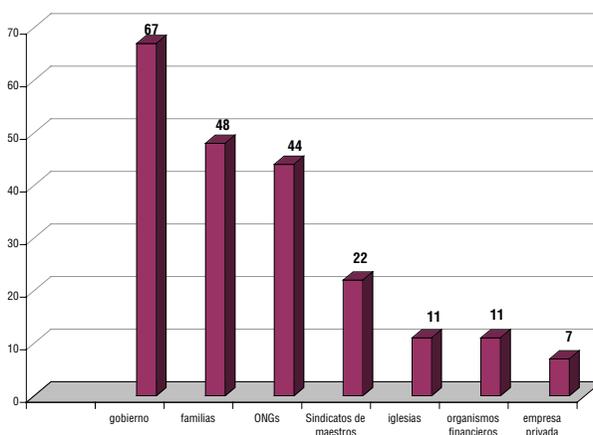
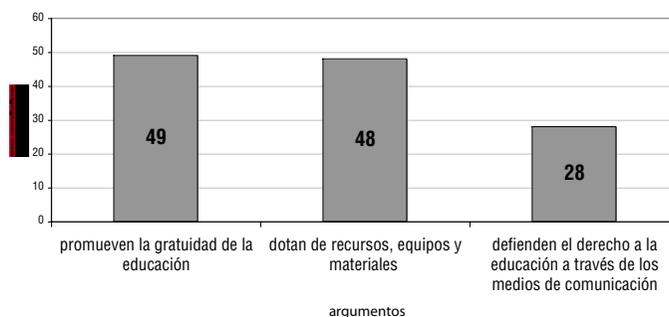


Gráfico 5
Argumentos que explican la promoción del derecho a la educación



EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA DE ACUERDO CON LOS CRITERIOS DE DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD, ACEPTABILIDAD Y ADAPTABILIDAD

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA SOBRE LA BASE DEL CRITERIO DE *DISPONIBILIDAD*

El criterio *disponibilidad* se refiere a la capacidad del Estado para cumplir con lo previsto en las leyes del país a fin de satisfacer el derecho a la educación de todos y todas las y las nicaragüenses. En especial, esto se refiere al presupuesto que anualmente el Estado destina a la educación pública, lo que implica las instalaciones físicas para el funcionamiento de los centros educativos, los maestros que atienden a la demanda estudiantil y los materiales y equipos necesarios para los procesos de enseñanza-aprendizaje.

El presupuesto para la Educación no superior en Nicaragua

El presupuesto es el componente fundamental para que los gobiernos puedan ofrecer servicios de educación y facilitar el ejercicio del derecho a la educación en cualquier país.

Nicaragua, al igual que otros países de la región centroamericana, destina alrededor de un tercio del gasto público a los servicios sociales que tienen que ver directamente con la promoción del desarrollo humano, esto es: salud, educación, vivienda, seguridad social, reducción de la pobreza. No obstante, si se compara la proporción del gasto con respecto al Producto Interno Bruto de otros países, esta es menor en Nicaragua, en tanto es menor la producción de bienes y servicios anuales del país.

Uno de los ejes de los programas de ajuste estructural orientados por el Fondo Monetario Internacional ha sido la reducción del déficit fiscal mediante la reducción del gasto público. Esto ha afectado directamente a los presupuestos de salud y educación, ya que si bien es cierto que han gozado de incrementos anuales, estos no han sido suficientes para enfrentar tanto la deuda social acumulada a través de tantos años para la mayoría de la población nicaragüense em-

pobrecida, como el crecimiento demográfico de este mismo sector, considerado uno de los más altos de América Latina.

Este hecho ha provocado que los servicios educativos y de salud, que durante el decenio de los años ochenta eran totalmente gratuitos, poco a poco, hayan tenido que ser asumidos por la población empobrecida, provocando más pobreza y miseria en la misma. Este es el caso, por ejemplo, de la educación pública preescolar, primaria y secundaria: mediante la implantación del modelo de desconcentración financiera del presupuesto educativo conocido como “autonomía escolar”, se han ido trasladando a los padres y madres de familia diferentes responsabilidades financieras, que en el pasado eran asumidas por el gobierno de la república. Por cada “cuota voluntaria” mensual o por cada aporte de dinero que una familia debió pagar a las escuelas en que estudian sus hijos para el sobresueldo de los maestros, comprar materiales de apoyo a la actividad escolar o hacer reparaciones en la infraestructura física del centro de estudio, se dejó de comprar un litro de leche, un plato de alimentos, una camisa o un medicamento en el empobrecido hogar.

Durante la década de los noventa del siglo pasado, los gastos sociales del gobierno, como participación del PIB, aumentaron desde aproximadamente el 10 por ciento a inicios del decenio, a casi el 17 por ciento en 1999, lo que significó en términos del PIB per cápita pasar de 45 dólares a principios de los noventa hasta casi 80 dólares al final (SETEC, 2000, p. 20).

Aparentemente, este incremento del PIB per cápita en gastos sociales a inicios de los noventa, permitiría suponer que es una muestra de avance hacia mejores destinos en la esfera del desarrollo humano. Sin embargo, el rezago histórico y la deuda social son muy grandes, si se comparan estas cifras con el gasto en países vecinos como Costa Rica y Panamá.

“De acuerdo con datos de la CEPAL, citados por Adolfo Acevedo, el Gasto Público Social per cápita de Nicaragua en 2002-2003 (68 dólares per cápita en dólares del 2000) fue cercano a la mitad del Gasto Social per cápita de Honduras (126 dólares per cápita en dólares del 2000) y la mitad del de Bolivia (136 dólares per cápita en

dólares del 2000), y muy lejano del de Costa Rica (774 dólares per cápita en dólares del 2000).” (Acevedo, 2006^a).

La evolución del gasto social entre 1995 y 2001, en especial para los subsectores de salud y educación, fue como sigue:

Tabla 5
Nicaragua: evolución del gasto social 1995-2001

Sector / Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Porcentaje del PIB							
Gasto social total	11,9	11,4	11,1	10,3	15,7	14,1	16,2
Educación	4,7	4,7	5,2	5,0	6,6	6,3	7,7
Salud	4,7	4,4	4,1	3,8	5,4	5,1	5,4
Otros	2,5	2,2	1,7	1,6	3,6	2,8	3,1
Porcentaje del gasto total del Gobierno Central							
Gasto social total	39,6	37,8	36,3	33,6	40,4	39,2	40,4
Educación	15,6	15,7	17,1	16,2	17,2	17,5	19
Salud	15,6	14,7	13,5	12,4	14,1	14	13
Otros	8,4	7,4	5,7	5,0	9,1	7,7	8,4
Millones de US\$ corrientes							
Gasto social total	220	217	217	213	347	341	433
Educación	87	90	103	103	147	152	207
Salud	87	84	81	78	121	122	144
Otros	47	42	34	32	79	67	83
Millones de córdobas							
Gasto social total	1652	1842	2066	2263	4090	4297	5765
Educación	652	763	976	1091	1734	1917	2750
Salud	650	718	769	831	1422	1536	1909
Otros	350	360	321	340	933	842	1105

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte la evolución del porcentaje ofrecido a la educación básica y su relación con el Producto Interno Bruto, fue la siguiente entre 1990 y 1999:

Tabla 6

Nicaragua: evolución del presupuesto para la educación y su relación con el PIB

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999*
Presupuesto	597,2	577,7	624,0	434,6	493,5	550,2
Inversión per-cápita	145,65	128,37	138,66	94,47	105,00	112,28
% educación / PIB	4,4	4,1	4,2	2,8	3,0	3,1

* En córdobas de 1995.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco Central de Nicaragua.

Como se observará, la relación del presupuesto anual ofrecido a la educación con respecto al PIB no logra acercarse a los niveles sugeridos y demandados por organismos internacionales como el PNUD, UNESCO o CEPAL, para América Latina y el Caribe, quienes recomiendan destinar entre el 7 y el 8 por ciento del PIB de cada país para la educación.

Una oportunidad para cambiar esta situación se dio durante la discusión de la Ley General de Educación, dado que esta se aprobó el 22 de marzo del 2006 incluyendo un artículo en el que establecía lo siguiente: “El presupuesto de la educación no superior será incrementado en un 5% de los Ingresos Tributarios anuales, para dar respuesta al crecimiento en plazas nuevas de maestros, para ampliar la cobertura escolar, para crecimiento y mantenimiento de infraestructura, y para incremento de salario de los trabajadores de la educación no superior”.

La Presidencia de la República, el 5 de mayo del 2006, vetó este artículo debido a que su contenido se oponía a una de las 21 “condicionalidades” que el Fondo Monetario Internacional le ha impuesto al Gobierno de la Nación sobre qué hacer y cómo hacer con el Presupuesto de Ingresos y Egresos anuales del país. El veto presidencial fue rechazado el 2 de agosto del 2006, y la ley se publicó en *La Gaceta*, diario oficial, el 3 de agosto del 2006. Ante esta situación la Presidencia de la República propuso a la Asamblea Nacional una moción de reforma al artículo en discusión, iniciándose un período de negociación entre la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y el Fondo

Monetario Internacional, que concluyó con la reforma del artículo 91, el que desde el 22 de agosto del 2006 se lee así:

Art. 91. “El Gobierno de la República incrementará anualmente el presupuesto de la educación no superior, considerando la calidad, la equidad y el crecimiento de la cobertura escolar, construcción, mantenimiento de infraestructura, así como el aumento salarial de los educadores.

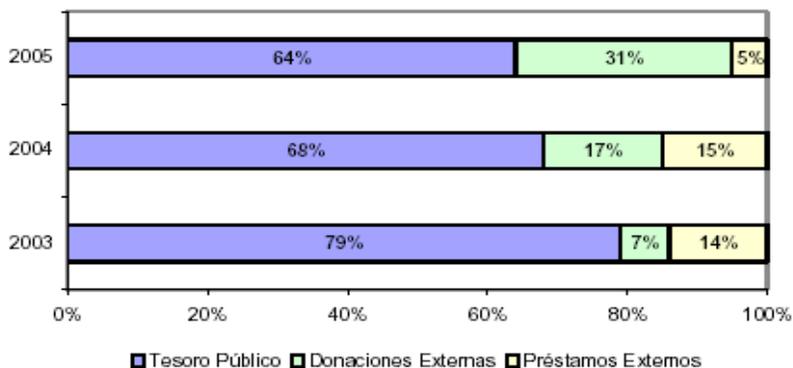
El crecimiento porcentual anual del presupuesto educativo será sobre la base del presupuesto del año anterior, tomando en cuenta el incremento de los precios en bienes y servicios, la proyección del crecimiento educativo, y además considerando las limitaciones presupuestarias”.

Con respecto a esta situación, que explícita los niveles de dependencia económica de Nicaragua ante los dictados del Fondo Monetario Internacional, el economista Adolfo Acevedo Vogl, recientemente expresó que la aprobación del Art. 91 de la L.G.E. tal como estaba en la Ley sancionada el 22 de marzo del 2006, “hubiese permitido elevar dicho Presupuesto, por primera vez en nuestra historia, al 4,86% del PIB en el 2010, nivel similar al que alcanzó Bolivia en 2003. El gasto público total en educación hubiese alcanzado el 6,4% del PIB en el 2010. El Artículo 91, después de la reforma ‘negociada’, será plenamente ‘compatible’ con la condicionalidad del FMI. Hay que preguntarse lo que significa esta ‘compatibilidad’. En Nicaragua, en las Proyecciones del ‘Marco Presupuestario de Mediano Plazo’ elaborado de acuerdo con el FMI, el Presupuesto del Ministerio de Educación (MEDC) se mantendría ‘congelado’ en 3,3% del PIB, por mucho tiempo hacia delante, casi el mismo nivel que tenía en el año 2000, y que alcanzó de nuevo en 2003, 2004, 2005 y 2006. En contraposición, las estimaciones efectuadas por el Ministerio de Educación muestran que, para alcanzar los Objetivos del Milenio y las metas nacionales en este campo, el presupuesto de este Ministerio debería alcanzar, al menos, un monto anual promedio equivalente al 4,7% del PIB. Estas proyecciones del gasto del ‘Marco Presupuestario de Mediano plazo’ tienen implicaciones muy serias. Indican que, bajo

este escenario del Programa con el FMI, no se lograría cumplir con las ODM ni con las metas nacionales en los campos de Educación y Salud” (Acevedo, 2006b).

Una de las características del presupuesto para la educación en Nicaragua es su dependencia de la cooperación internacional. En el gráfico siguiente se muestra la relación entre el presupuesto aportado por el Tesoro Público y el ofrecido por países y organismos de financiamiento. En este gráfico se observa que los recursos de la cooperación externa pasaron de un 21% a un 36% en el período de 2003 a 2005, con un mayor énfasis en las donaciones en el año 2005.

Gráfico 6
Presupuesto del MECD según fuente de financiamiento

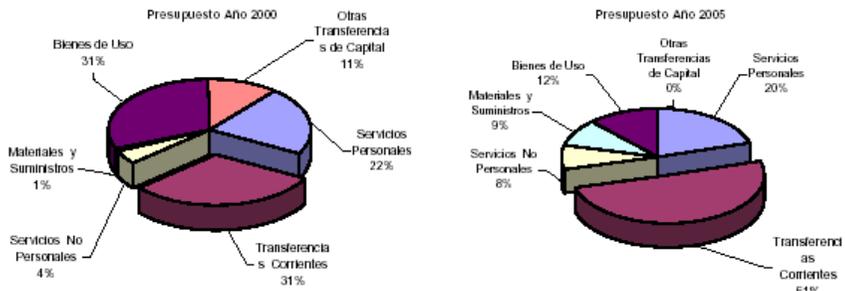


Fuente: Oficina de Presupuesto, MECD.

Otras de las características del presupuesto para los gastos sociales en educación y salud en Nicaragua es que estos se utilizan principalmente para el pago de sueldos, salarios y gastos de funcionamiento administrativo, habiéndose dejado para la cooperación internacional el financiamiento de la inversión en infraestructura, la que, según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el año 2000, significó el 76,53 por ciento para salud y el 71,63 por ciento para Educación.

El proceso de privatización de la educación mediante la implantación del modelo de desconcentración financiera de la misma y cuyo mecanismo de operativización son “las transferencias” de dinero a los centros educativos por parte del Ministerio de Educación, calculados sobre la base de una fórmula aritmética que pone precios arbitrariamente a bienes y servicios escolares y se multiplica según el número de estudiantes del centro educativo, tiene un lugar importante en la estructura del gasto educativo gubernamental. La evolución de este, de acuerdo con la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) ha sido la siguiente entre los años 2000 y 2005. “El Gasto Corriente pasó del 58% del Gasto Total en 2000 al 69% del mismo en 2005, debido exclusivamente a que el rubro transferencias corrientes aumentó fuertemente, del 31% al 51% del Gasto Total en este mismo período, lo cual refleja el proceso de creciente autonomía escolar que viene impulsando el MECD, que para el año 2005 abarcaba a un total acumulado de 4.727 centros equivalente al 70% de las escuelas públicas (sin incluir los comunitarios)” (MECD, 2006, pp. 12 y 13).

Gráfico 7
Presupuesto del MECD por rubros, años 2000 y 2005



Fuente: Oficina de Presupuesto, MECD.

Respecto del gasto por programa educativo, un estudio realizado por la Coordinadora Civil, en noviembre del 2001, ofrece los siguientes datos para el período 1995-2000.

a. Educación Preescolar

“Los montos gastados en educación preescolar variaron entre 1,8 millones de dólares corrientes en 1995 a 1,2 millones de dólares en 1999. En el año 2000 el monto disminuyó a US\$800 mil dólares. En su totalidad el gasto en educación preescolar fue gasto corriente. Con respecto al gasto total del MECD, representó en promedio el 1,5%.

b. Educación Primaria

“El gasto en educación primaria se multiplicó 2,5 veces durante el período (1995-2000), lo que equivale a un aumento de 45 millones de dólares corrientes. En 2000 el monto gastado fue de 76 millones de dólares corrientes y en 1995 fue de US\$31 millones. Este incremento fue influenciado por los gastos de capital que aumentaron en cinco veces, mientras que los gastos corrientes se duplicaron. Durante el período, el gasto corriente en primaria, fue en promedio 60% con respecto al gasto total del Ministerio. El gasto corriente por alumno en primaria expresado en dólares corrientes, fue US\$40 en 1995 y US\$53 en 2000.”

c. Educación Secundaria

“El gasto en educación secundaria se incrementó en 3 millones de dólares corrientes, que porcentualmente equivale al 43%. En 1995 el gasto en educación secundaria fue 7,1 millones de dólares corrientes y en el año 2000 alcanzó US\$10,1 millones.

Del gasto total en educación secundaria durante el período, el gasto corriente representó en promedio el 86% y los gastos de capital el 14%. El gasto corriente por estudiante de secundaria medido en dólares corrientes disminuyó en US\$9 al pasar de US\$30 en 1995 a US\$21 en 2000” (Cárcamo y Castillo, 2001).

Tabla 7
Nicaragua: evolución del gasto del MECD por programas 1995-2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999*	2000
Millones de córdobas						
Educación primaria	231	342	487	498	893	972
Educación secundaria	53,0	71,7	79,3	94,4	117,1	127,7
Educación preescolar	13,2	11,2	11,5	13,1	14,3	10,7
Educación de adultos	3,4	4,1	4,8	4,5	5,3	22,0
Millones de US\$ corrientes						
Educación primaria	30,8	40,2	51,3	47,0	75,7	77,1
Educación secundaria	7,1	8,4	8,3	8,9	9,9	10,1
Educación preescolar	1,8	1,3	1,2	1,2	1,2	0,8
Educación de adultos	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	1,7
Gasto corriente per cápita						
	1995	1996	1997	1998	1999*	2000
Primaria	39,5	35,2	34,9	38,1	57,7	52,8
Preescolar	17,7	11,4	9,1	8,6	8,1	5,7
Secundaria	31,9	28,4	24,4	25,1	30,3	21,1

Con respecto a esta información, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) en su *Estado de la Educación Básica y Media* (abril 2006), afirma lo siguiente para el año 2005: “Al contrastar la matrícula pública atendida por el sistema escolar con el presupuesto ejecutado por el MECD, encontramos que para el año 2005 la inversión promedio por alumno según programas fue de US\$20,2, US\$127,5 y US\$48,1 para preescolar, primaria y secundaria, respectivamente. Dicha distribución refleja la significativa prioridad de la educación primaria en la asignación de los recursos públicos.” (MECD, 2006, pp. 12 y 13)

Según Oscar René Vargas, “Nicaragua es el país centroamericano que menos invierte en educación, el 1,13 de su PIB, comparado con el promedio de la región que es del 3,78 por ciento” (Vargas, 2005, p. 201). De acuerdo con la CEPAL, en el año 2004, la inversión estatal por estudiante en los países centroamericanos era así: Costa Rica 189 dólares; El Salvador 51 dólares; Guatemala 46 dólares; Honduras 45 dólares; y Nicaragua 28 dólares (Vargas, 2005, p. 202).

Planta Física en que funciona la educación básica y media en Nicaragua

a. A manera de Antecedentes

Una de las expresiones del presupuesto ofrecido a la educación es la infraestructura física en que funcionan las unidades escolares de los países. El caso de Nicaragua, por diferentes motivos, es paradigmático: las inversiones en esta esfera no sólo atienden las tensiones provocadas por el crecimiento de la población que demanda servicios escolares y el proceso de obsolescencia de las plantas físicas, sino que también cubren otros factores, como los movimientos de amplios sectores ciudadanos que deben emigrar del campo a las ciudades y/o hacia países vecinos en busca de trabajo estable y del sustento familiar, lo que lleva a dejar comunidades donde antes habían centros escolares y llegar a lugares donde no hay escuelas, o responder catástrofes naturales que provocaron muchos cambios en la vida escolar del país, como el terremoto de Managua de diciembre de 1972 o el caso del Huracán Mitch que asoló el norte del país en octubre de 1998.

Antes de 1972, para hacer mención de uno de estos casos, en las escuelas primarias y secundarias del país era costumbre que en una planta física funcionara una unidad educativa con todos sus grados y secciones, maestros y alumnos, de las 8 a las 12 de la mañana y de las 2 a las 4 de la tarde. Seis horas de trabajo escolar ordinario en el mismo local o aula. Después del terremoto de 1972, los tiempos del currículo cambiaron de raíz. La destrucción de la ciudad de Managua incluyó la destrucción casi total de la infraestructura escolar, lo que obligó que los nuevos centros educativos que se improvisaron tuviesen que dar acogida a dos y hasta tres escuelas en un mismo edificio, una por la mañana, otra por la tarde y otra por la noche, o a tener que abrir dos o tres turnos, a fin de dar acogida a estudiantes que se habían quedado sin escuelas.

Pero Nicaragua no sólo ha sido testigo de hechos trágicos que han cambiado la geografía de su infraestructura escolar. También algunos de sus hitos históricos más sobresalientes, como fue el caso

de la Revolución Popular Sandinista de 1979, siete años después del terremoto de Managua, incrementaron aun más las demandas sobre la reducida cantidad de edificios escolares del país. La matrícula escolar entre 1978 y 1983, sin incluir la educación superior, se incrementó en un 96 por ciento (Arrien y Mátus, 1989, p. 152).

Esto obligó a sobrecargar más el uso intensivo de las plantas físicas, creando múltiples problemas de tipo curricular y de administración escolar dada la falta de adecuación entre los nuevos pedidos de servicios escolares estimulados por el discurso revolucionario y el número de espacios escolares, cuyo crecimiento era más lento que el de las demandas estudiantiles.

b. Situación actual

De acuerdo con el informe oficial, ya citado, del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2006), existen en el país 10.721 escuelas, de las cuales el 85% es propiedad del Estado y el 15% de propiedad privada. Su distribución territorial es la siguiente: el 79% está en el área rural y el 21% en el área urbana (véase Tabla 8).

Tabla 8
Nicaragua: número de escuelas, por dependencia y área

Dependencia/área	Urbana	Rural	Total
Público	1.343	7.776	9.119
Privado	919	863	1.602
Total	2.262	8.459	10.721

Fuente: División Estadísticas MECD (2005).

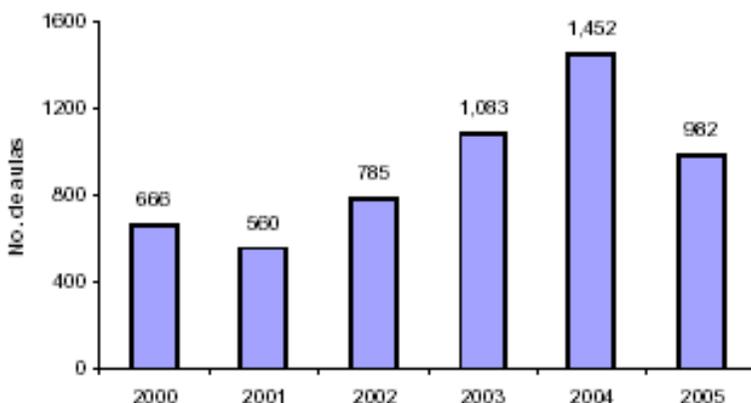
La existencia de 8.459 escuelas rurales en contraste con las 2.262 urbanas no debe llevarnos a suponer una mayor atención de parte del Estado y del sector privado a la población rural del país. Lo que pasa es que las escuelas rurales tienen menor número de aulas; en verdad, muchas de ellas son de una sola aula y la mayoría son unidocentes (multigrados). Por su parte, las escuelas urbanas, a la vez que

tienen mayor número de aulas (mínimo 6 aulas), dan acogida a dos y hasta tres turnos escolares (mañana, tarde y noche) en todo el país.

El Censo de Infraestructura Escolar del año 2005 realizado por la División de Estadísticas del MECD revela la situación de precariedad de la planta física escolar en Nicaragua en la actualidad (2005-2006). “Un 75% de las escuelas del país tiene acceso a agua (incluye agua potable, agua de pozo y fuentes naturales); sin embargo, sólo un 45% de las escuelas del país tienen agua potable; un 35% de las escuelas a nivel nacional tienen luz eléctrica y sólo un 54% de las escuelas tienen letrina o sanitario para la higiene de los niños. La falta de acceso a los servicios básicos es más acentuada en las Regiones Autónomas del Caribe, así como en los departamentos de Boaco, Jinotega y Río San Juan, en la región central de Nicaragua” (MECD, 2006, p. 13).

Para aminorar el proceso de deterioro de la planta física nacional o reponer edificios inhabilitados, el gobierno de la república a través de las instancias correspondientes, ha reparado o construido 5.528 aulas en el período 2000 al 2005 (véase Gráfico 8).

Gráfico 8
Nicaragua: aulas construidas, reemplazadas o reparadas 2000-2005



Fuente: DGIC

Un dato importante acerca de la reparación y reconstrucción de la planta física escolar en Nicaragua es el hecho de que la mayor parte del financiamiento de este proceso proviene de la cooperación internacional a manera de préstamos (deuda externa) o de donaciones.

Personal docente

La problemática del magisterio nicaragüense, con sus bajos niveles de preparación académica y lo reducido de sus sueldos, es consecuente y se articula con la escasa y deteriorada planta física escolar y con lo reducido del presupuesto destinado a la educación. Así, los edificios escolares, los maestros que realizarán la actividad de la enseñanza en el interior de sus muros y el financiamiento educativo conforman un sistema circular, cuya consecuencia directa es el bajo nivel de *disponibilidad* de la educación no superior, de cara a satisfacer el derecho a la educación de la niñez y la juventud nicaragüense en la actualidad.

Un ejemplo de las consecuencias que provocan los bajos salarios del magisterio (unos 117 dólares mensuales en la actualidad) es el hecho de que muchos maestros(as) o bien tienen que realizar otras actividades, desempeñándose en la mayoría de los casos como docentes en dos y hasta tres turnos de cinco horas diferentes o bien se ven obligados a emigrar hacia otros países en donde por lo general son contratadas como empleadas domésticas. Los maestros que laboran en diferentes turnos unas veces los realizan en el mismo edificio escolar, pero la mayoría de las veces, deben cambiar de locales, lo que provoca al menos dos consecuencias inmediatas: una de tipo estadístico-administrativo y otra relacionada directamente con la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, que es el otro componente fundamental de la equidad y el derecho a la educación.

Para hacer deslinde con respecto a esta situación, el Ministerio de Educación maneja dos datos: el de los docentes y el de las plazas docentes. Acerca de esto, en el año 2004, según el respectivo Censo Docente, había 49.110 plazas ejercidas por 45.335 docentes, de los cuales 36.877 estaban inscritos en la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación como docentes de las escuelas públicas bajo su administración. El total de plazas docentes según programa en los años 2002 y 2004 fueron los siguientes:

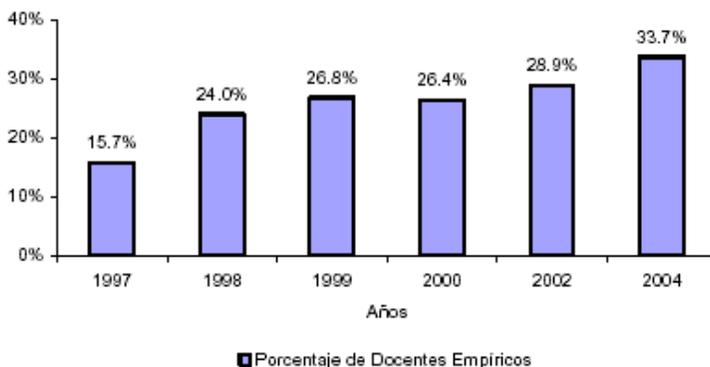
Tabla. 9
Nicaragua: total de plazas docentes según programa (años 2002 y 2004)

Programa	Plazas docentes	
	2002	2004
Preescolar	7.152	8.998
Primaria	26.226	27.797
Secundaria	10.295	12.019
CEDA	299	296
Total	43.972	49.110

Fuente: Dirección General de Desarrollo Educativo.

Con respecto a la preparación académica del personal docente, el Ministerio de la rama educativa en su informe de abril del 2006 dice que a pesar de que “en los últimos 6 años se han graduado 8.835 docentes de las escuelas normales, se observa un incremento del empirismo² en los programas de primaria y secundaria, pasando de 15,7% en 1997 a 33,7% en el 2004” (véase Gráfico 9).

Gráfico 9
Nicaragua: evolución del Empirismo Docente período 1997-2004

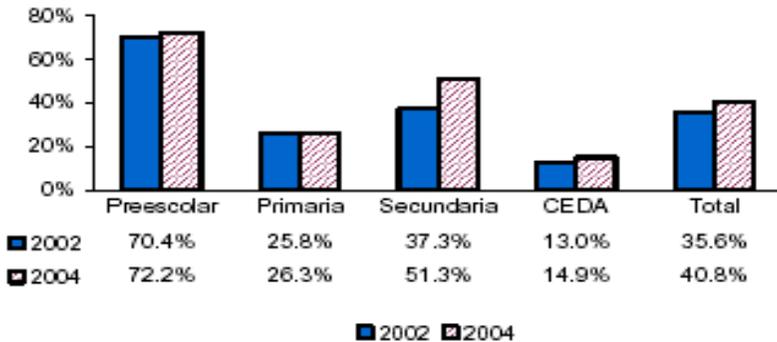


Fuente: División de Estadísticas Educativas

² En Nicaragua se clasifica como docente empírico a quien no posee título de maestro normalista y/o un certificado de ciencias de la educación asociado al nivel educativo que imparte; por ejemplo, un ingeniero que ofrece clases de matemáticas o física se considera empírico.

Considerando todos los programas educativos, el aumento del empirismo docente en Nicaragua es todavía más significativo, incrementándose de 35,6% en el año 2002 a 40,8% en el 2004. Dicho incremento se explica principalmente por una mayor contratación de docentes empíricos, equivalente a un 85% del total de docentes incorporados al sistema escolar en dicho período. Esto afecta sobre todo a los programas de educación preescolar y secundaria, que presentan los mayores porcentajes de empirismo, con un 72,2% y 51,3%, respectivamente (MECD, 2006, p. 19) (véase Gráfico 10).

Gráfico 10
Nicaragua: evolución del empirismo docente 2002-2004



Fuente: MECD.

En la tabla 10 se presentan los niveles de escolaridad alcanzados por los docentes nicaragüenses, según programa educativo ofrecido por el Estado:

Tabla 10
Nicaragua: nivel de escolaridad de los docentes según programa

Nivel de escolaridad docente	Educación de adultos	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
Maestro de Educación Especial	-	20	13	9	42
Maestro de Educación Fundamental	1	11	50	9	71
Maestro de Educación Preescolar	-	132	29	7	168
Maestro de Educación Primaria	213	2055	18983	1805	23056
Profesor de Ciclo Básico	-	4	16	8	28
Profesor de Educación Media	3	35	226	1029	1293
Técnico Superior en C.C.E.E.	3	11	64	136	214
Egresado universitario en C.C.E.E.	-	13	64	339	416
Licenciado en C.C.E.E.	21	184	828	4574	5607
Master en C.C.E.E.	1	4	54	110	169
Egresado universitario no docente	-	30	108	348	486
Otro título docente universitario	3	28	102	123	256
Otro título universitario no docente	12	80	236	772	1100
Técnico medio no docente	-	144	143	247	534
Bachiller	31	2137	4825	2441	9434
Educación fundamental (4º grado)	-	222	23	6	251
Primaria concluida	8	3888	2033	56	5985
Total	296	8998	27797	12019	49110

Fuente: Censo Docente 2004, Dirección de Estadísticas Educativas.

De acuerdo con esto, los años de escolaridad promedio de los docentes de educación de adultos, preescolar, primaria y secundaria corresponden a 13, 9, 12 y 14 respectivamente (MECD, 2006, p. 20).

En lo que refiere al sueldo del magisterio nicaragüense, este se integra sobre la base de cuatro componentes: el sueldo de base, la antigüedad en la función magisterial, los títulos académicos registrados y el componente referido al estímulo por zonaje.

Comparado con los sueldos de los servidores públicos del país, el sueldo básico de los maestros es uno de los más bajos del escalafón nacional, sólo equiparable al sueldo de policías y personal sanitario de baja calificación.

El economista Oscar René Vargas, en su estudio *La educación en Nicaragua 1990-2005. Impacto de las políticas del Banco Mundial en la educación*, al referirse al salario de los maestros de la educación preescolar, primaria y secundaria en el año 2003, reconoce que: “un maestro de educación primaria ganaba (en ese año) un sueldo básico mensual de 929,45 córdobas equivalentes a 61,5 dólares mensuales; un maestro titulado de secundaria percibía un salario básico mensual de 986,55 córdobas, equivalente a 65,3 dólares mensuales. Su condición salarial no mejora mucho por los años trabajados ya que perciben 10 córdobas, o sea 0,66 centavos de dólar, mensuales por año de servicio; por el nivel de formación –licenciatura en educación– recibe 150 córdobas mensuales más; los maestros con títulos de normalista tienen derechos a un incremento de 75 córdobas mensuales; no reciben ninguna remuneración por la calidad de su trabajo, pues no existen criterios establecidos para medirla. Por zonaje o distancia se percibe un ingreso diferenciado que se paga cuando un docente imparte clases en una zona diferente a su lugar de residencia. Este llega a ser, a lo más, de un 30 por ciento sobre su sueldo básico y no incluye reconocimiento por título, ni por antigüedad.” (Vargas, 2005, p. 257).

Ante esta situación, año a año, la lucha del magisterio organizado y del movimiento social por el derecho a la educación ha estado centrada en el tema salarial. Marchas callejeras, plantones y huelgas han sido muchos de los instrumentos para arrancar de las manos gubernamentales y del Fondo Monetario Internacional (FMI) pequeños aumentos salariales anuales.

Al respecto, el Profesor Vargas señala: “En 2003, se obtuvo un aumento máximo de 273 córdobas mensuales que se pagan a todos por igual, ya sean maestros de preescolar, primaria o secundaria, bajo la forma de bono y no son considerados como parte de su sueldo básico para fines de jubilación. En 2004, se consiguió un aumento

general de 242.37 córdobas al ingreso básico de todos los maestros, lo que representó un 25 por ciento adicional.

Como resultado, un maestro de primaria con 25 años de ejercicio profesional apenas alcanza a ganar el equivalente a 100 dólares mensuales. En Costa Rica un docente de primaria con 15 años de experiencia en 1998 ganaba el equivalente a 538 dólares, en El Salvador 487 dólares; mientras en Panamá, en el 2000, ganaba 429 dólares. En Honduras un docente empieza devengando un salario mensual de 400 dólares.” (Vargas, 205, p. 258)

La última batalla por el sueldo del magisterio nicaragüense la sostuvo la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN), en julio-agosto de 2006, frente al Fondo Monetario Internacional (FMI), el que tenazmente se opuso a que el porcentaje de crecimiento del presupuesto para la educación y para el salario de los maestros quedara establecido y regulado en la Ley General de Educación aprobada recientemente.

Así, bajos niveles de preparación y bajos salarios para los maestros se han articulado históricamente para debilitar a este eslabón tan importante del proceso educativo nicaragüense, afectando directamente los niveles de *accesibilidad*, *aceptabilidad* y *adaptabilidad*, como componentes fundamentales de la calidad y del derecho a la educación en Nicaragua.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA SOBRE LA BASE DEL CRITERIO DE ACCESIBILIDAD

Si el criterio *disponibilidad* se orienta a la obligación del Estado de proveer servicios de educación, el criterio *accesibilidad* se refiere al deber del Estado de garantizar el acceso a las instituciones educativas “disponibles” de las personas en edad escolar que demandan educación, promoviendo la equidad y la no discriminación.

Algunos indicadores relacionados con este criterio son: la cobertura o matrícula de los estudiantes en los diferentes programas de

la educación no superior; el no cobro por los servicios educativos en las escuelas públicas, y los programas suplementarios y compensatorios de tipo alimenticios o de avituallamiento escolar que facilitan el ingreso y permanencia en los centros escolares.

Matrícula de la población en edad escolar

De acuerdo con datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), para 2001 la población de Nicaragua era de 5.071.6170 habitantes, siendo la población en edad escolar (3 a 18 años) de 2.204.163 niños y adolescentes; la población matriculada en los niveles educativos de preprimaria, primaria y secundaria era de 1.327.404 estudiantes y la población de esas edades fuera de esos niveles educativos era de 876.759.

En el cuadro siguiente se presenta esta información pormenorizada, según los grupos etarios de los niveles educativos correspondientes.

Tabla 11
Nicaragua: población en edad escolar, matrícula y población escolar no atendida en el 2001

Grupo etario	Población en edad escolar	Matrícula en edad escolar	Población en edad escolar no atendida	Porcentaje de población escolar atendida	% de población escolar no atendida
3 a 6 años	629.029	254.246	374.783	40,42	59,58
7 a 12 años	830.196	719.107	111.089	86,62	13,38
13 a 18 años	744.938	354.051	390.887	47,53	52,47
Total (3 a 18 años)	2.204.163	1.327.404	876.759	60,22	39,78

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).

Como es posible observar, del grupo de 3 a 6 años, en edad preescolar, en el año 2001 el 40,42 por ciento estaba atendido y el 59,58 por ciento no lo estaba. En el grupo etario del nivel primario (de 7 a

12 años) que es el más alto de los tres niveles contemplados en este análisis, el 86,62 por ciento estaba matriculado en el sistema escolar y el 13,38 por ciento estaba fuera del sistema. En la educación secundaria (grupo de 13 a 18 años), el 47,53 por ciento de la población estaba en el sistema escolar y el 52,47 por ciento no lo estaba.

En total, en el año 2001, de una población de 2.204.163, niños y jóvenes, correspondiente al grupo de edad de 3 a 18 años, solamente 1.327.404 niños y adolescentes, es decir el 60,22%, estaban matriculados en el sistema escolar, mientras que 876.759 (el 37,78%) no estaban siendo atendidos en los servicios educativos.

Una mirada global a todo el sistema de educación formal del país, incluyendo la educación superior, entre 1990 y 1999 presenta el panorama siguiente:

Tabla 12
Nicaragua: indicadores básicos en educación

Nivel académico	1990	1991	1994	1997	1998	1999
Población en edad escolar	1.989.160	2.048.621	2.310.928	2.448.780	2.536.207	2.586.931
Población matrícula inicial	895.445	977.130	1.136.182	1.257.457	1.301.027	1.358.216
Preescolar	63.201	68.657	97.163	133.086	143.677	159.294
Primaria	632.882	674.045	765.972	777.917	783.090	805.377
Secundaria	177.125	202.780	226.619	283.381	306.263	320.278
Superior	22.237	31.948	42.829	60.003	64.810	70.231
Tasa de escolaridad general	45,02	47,70	49,16	51,35	51,29	52,50
Población no matriculada	1.093.715	1.071.491	1.174.746	1.191.323	1.235.180	1.228.715

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1991*, p. 198; Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1993*, p. 290; Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1996*, p. 189; Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1999*, p. 173.

Entre 1990 y 1999, la población en edad escolar de 3 a 24 años pasó de 1.989.160 a 2.586.931 niños y jóvenes; de estos la población matriculada en el sistema escolar público y privado global pasó de 895.445 en 1990 a 1.358.216 en 1999; y la población no matriculada global pasó de 1.093.715 en 1990 a 1.228.715 en 1999.

Indicadores específicos de matrícula y tasas de escolarización según nivel educativo (MECD, 1999)

a. Nivel Preescolar

En este nivel educativo se atiende a la población de 3 a 6 años de edad a través de modalidades formales y no formales. El nivel preescolar está integrado por tres sub niveles: el primero para niños y niñas de 3 años de edad, el segundo para niños y niñas de 4 años y el tercero para la población de 5 años de edad. El niño o la niña, una vez que egresa de este nivel a la edad de 6 años pasa al siguiente nivel de la educación primaria.

Matrícula

En 1990 la matrícula inicial en este nivel fue de 63.201 niños y niñas, de los cuales el 51,4 por ciento son niños; el 77,4 por ciento se inscribió en el tercer subnivel y el 22,6 por ciento se inscribió en el primer y segundo subnivel. El preescolar es un nivel educativo principalmente urbano, de ahí que en el total de 1990 la matrícula fuese de 48.314 estudiantes en ciudades y de 14.887 estudiantes en el campo. No existe gran diferencia en cuanto el sexo.

El crecimiento de la matrícula en este nivel educativo se debe principalmente a la participación de organismos civiles en la promoción, organización e implementación de modalidades no formales de educación preescolar llamados Preescolares Comunitarios, en el que se involucra directamente a las familias (madres principalmente). Esta modalidad fue creada durante los años ochenta, en el contexto de los llamados “cortes de café”, cuando mujeres de la ciudad viajaban a las haciendas cafetaleras en compañía de sus pequeños hijos a cortar el grano de café y, para que ellas pudiesen hacer su trabajo sin preocupaciones, otras personas les atendían a sus hijos tanto en lo que respecta a la alimentación, higiene y cuidado, como en su introducción a las rutinas de la escolaridad.

Aunque se supone que la matrícula privada de la educación preescolar es alta, el Ministerio de la rama educativa no informa sobre este aspecto.

Tasas de escolarización

La tasa neta de escolarización en 1990 fue de 12,4 por ciento, alcanzó el 19,7 por ciento en 1996 y llegó al 23,6 por ciento en 1998. Como se ve, hubo un crecimiento de 7,3 puntos porcentuales entre 1990 y 1996 y de 11,2 puntos porcentuales entre 1990 y 1998.

b. Nivel primario

La Constitución Política de la República de Nicaragua en su artículo 12 establece que la educación primaria es gratuita y obligatoria. Este nivel educativo atiende a la población entre 7 y 12 años, a través de tres modalidades de educación primaria: Primaria Regular, en que la población urbana y rural en la edad correspondiente es atendida en cada grado por un maestro; Primaria Multigrado, que atiende a estudiantes del área rural en centros educativos en los que un maestro se hace cargo de dos o más grados simultáneamente; y Primaria Extraedad, que atiende a niños y adolescentes fuera de la edad correspondiente, a través de planes especiales con una duración de tres años.

Matrícula

En 1990 la matrícula inicial en el nivel primario, como se observa en el cuadro 17, fue de 632.882 estudiantes, correspondiendo 364.926 a las zonas urbanas y 267.956 a las zonas rurales. Desde ese año hasta el 1994 la matrícula mantiene un crecimiento homogéneo de 30.000 a 35.000 estudiantes nuevos cada año. No obstante, en 1995 ese proceso de crecimiento sufre un abrupto retroceso de 1.385 estudiantes. Y en 1996, este nuevo e inusitado comportamiento se mantiene de modo tal que el decrecimiento continúa hasta llegar a 3.260 estudiantes menos.

Para el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el descenso de la cobertura de estos dos años respecto de 1991, 1992 y 1994, tiene las siguientes explicaciones: “En 1995, el año escolar se inicia con una huelga magisterial que demandaba incrementos salariales; el Presupuesto del Ministerio de la rama educativa para 1995 no se incrementó debido a los Programas de Ajuste estructural de ese período” (MECD, 1999, p. 55). Paralelamente a la formulación de estas

hipótesis, el MECD realizó una consulta entre miembros de las comunidades educativas, resultando que “el 42 por ciento de Directores de los Centros Escolares consultados cree que la situación económica de las familias es la que más ha incidido en el decrecimiento de la matrícula; el 31,0 por ciento de los padres de familia y de los docentes coinciden en que es el aspecto económico el factor que más influye y el 18% de los estudiantes consultados asume que este factor es el que más ha influido en la baja de la matrícula en este período” (MECD, 1999, p. 55).

En 1997 y 1998 la matrícula fue de 777.917 y 783.090 respectivamente, cantidades mayores a la de 1994, año en que la matrícula de este nivel educativo llegó a 765.972 estudiantes (véase Tabla 13).

Tabla 13
Matrícula inicial en educación primaria, según área geográfica. 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	632.882	674.045	703.854	737.476	765.972	764.587	762.712	777.917	783.090
Urbano	364.926	384.074	397.008	408.760	422.950	416.581	411.674	410.920	415.253
Rural	267.956	289.971	306.846	328.716	343.022	348.006	351.038	366.977	367.837

Datos obtenidos de informes más recientes del MECD indican que la matrícula del nivel primario ha evolucionado así desde 1999 hasta 2002:

Tabla 14
Nicaragua: matrícula del nivel primario 1999-2002

Año	Matrícula
1999	816.701
2000	838.437
2001	866.516
2002	923.391

Fuente: MECD, 2002.

Según el cuadro que antecede, entre 2001 y 2002 la matrícula creció en 56.875 estudiantes, lo que significa un espectacular crecimiento del 6,5 por ciento que seguramente obedece a un conjunto de mecanismos promovidos por el gobierno de la república con la

ayuda de los organismos internacionales (becas, dotaciones de alimentos y útiles escolares, etc.) y de las organizaciones civiles del campo educativo del país.

Tasas de escolarización

Las tasas de escolarización se mueven siguiendo el mismo ritmo, intensidad y velocidad que la matrícula. En 1990 la tasa bruta de escolarización para el nivel primario fue de 97,7 por ciento y en 1994, igual a lo visto con el caso de la matrícula, fue de 104 por ciento, para después pasar a un 96,1 por ciento en 1998.

De igual manera la tasa de escolarización neta, en 1990 fue del 75,4 por ciento, en 1992 fue del 79,7 por ciento, en 1993 fue del 78,9 por ciento y en 1994 fue del 78,6 por ciento. Igual que las matrículas y las tasas de escolarización bruta, esa tasa a partir de 1995 presenta un proceso de descenso, manteniéndose entre 1996 y 1997 en el intervalo de 73,1 por ciento a 73,6 por ciento.

c. Nivel secundario

En este nivel educativo se atiende a la población de 13 a 18 años de edad. A partir de 1997 se establecen tres modalidades de educación secundaria: Secundaria Regular, Secundaria a Distancia y Secundaria por Madurez.

La Secundaria Regular es diurna y nocturna; la diurna es la tradicional y atiende a la población en la edad correspondiente; la nocturna se ofrece a mujeres y varones trabajadores en la edad correspondiente y/o en extraedad. La Secundaria a Distancia es para mayores de 18 años de edad y se imparte con encuentros semanales de un día. La Secundaria por Madurez es para adultos mayores de 20 años y se divide en dos ciclos, el Básico y el Diversificado; su base es el autodidactismo.

Matrícula

La matrícula en la educación secundaria tuvo la siguiente evolución: 177.125 estudiantes en 1990, 202.480 en 1991, 226.619 en 1994, 283.381 en 1997, 306.263 en 1998, 315.354 en el año 2000, 334.986 en el 2001 y 364.012 en el 2002.

Tasas de Escolarización

En el período 1990-1998 la tasa bruta de matrícula en este nivel educativo experimentó un incremento del 13,4 puntos porcentuales y la tasa neta de escolarización se incrementó en 11,1 puntos porcentuales. De cada 100 jóvenes entre 13 y 18 años de edad, 11 estudiantes nuevos se incorporaron al sistema escolar entre 1990 y 1998.

El cobro en las escuelas públicas y un caso de transferencia de dinero de las alcaldías al Ministerio de Educación

En Nicaragua la solución que los gobiernos neoliberales han encontrado para dar respuesta al mantenimiento de los edificios escolares, compra de materiales didácticos y, principalmente, al reajuste salarial de los maestros, fue afectando directamente el presupuesto de la empobrecida familia nicaragüense, que es la que hace uso de los servicios educativos públicos.

La idea del cobro mensual en las escuelas, de la venta de servicios educativos en el interior de los aleros escolares y de la recaudación de dinero a través de diferentes vías, fue presentada implementada falsamente como un proceso de descentralización de la educación, en el que se promovía la participación de los actores educativos, especialmente de padres y madres de familia en los destinos de las instituciones escolares. Se crearon los Consejos Directivos Escolares a partir de 1993 y se decidió transferir a las escuelas los presupuestos escolares, en especial el sueldo de los maestros, todo orientado a una verdadera autonomía de los centros educativos. No obstante, el proceso, poco a poco, fue adquiriendo su propia fisonomía e identidad, cristalizándose como un proceso de desconcentración financiera de la educación.

El gobierno de la república transfiere mensualmente a cada unidad escolar su presupuesto, calculado según una fórmula aritmética que se multiplica de acuerdo con el número de estudiantes de cada centro; pero, como la cantidad de dinero transferida no es suficiente para satisfacer las necesidades de los centros de estudio, los Consejos Directivos tienen que imponer una cuota mensual de pago a los padres y madres de familia. Diferentes estudios realiza-

dos por la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, han demostrado que el proceso conocido como de “autonomía escolar” es causa principal de la baja matrícula escolar, del ausentismo y del abandono escolar. En el Capítulo III de este estudio, se presenta a la autonomía escolar como un caso concreto de exclusión y de obstáculo para el logro del derecho a la educación en Nicaragua.

No obstante, el proceso de desresponsabilización del Estado con respecto a su responsabilidad de tutelar, financiar y promover el ejercicio pleno del derecho a la educación de la niñez y la juventud nicaragüense, como lo manda la Constitución Política, no se agota con la generalización en la casi totalidad de los centros educativos del mecanismo de la “autonomía escolar”. En forma simultánea, con la paciencia de un fino orfebre, la oficina sectorial respectiva del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, ha venido tejiendo lo que se ha dado en llamar *descentralización territorial de la educación*, también conocida como *Programa de municipalización de la educación*.

Para el MECD el modelo consiste en lo siguiente:

- » Delegar funciones administrativas y técnicas a los Municipios;
- » delegar poder de decisión; y
- » ofrecer los recursos necesarios para compartir con el MECD la gestión educativa.

En la actualidad, según información recabada en la instancia correspondiente, alrededor de cuarenta gobiernos municipales se han acogido a esta modalidad.

Como ilustración de los “logros” de la llamada “municipalización de la educación”, puede referirse un dato dado a conocer durante un foro organizado por el Comité de Desarrollo Municipal de Matagalpa, el miércoles 27 de septiembre del 2006, por la delegada municipal del MECD del municipio de Tuma La Dalia: “La alcaldía del municipio mencionado *ha transferido* [con esas palabras], durante nueve meses, la cantidad de C\$330.247 (trescientos treinta mil doscientos

cuarenta y siete córdobas), unos 18.871,26 dólares, al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, en concepto de pago de sueldos y sobresueldos de maestros y personal de limpieza y de seguridad, reparaciones de mobiliarios y plantas físicas, compra de materiales de apoyo al aprendizaje, etcétera y de C\$14.942 (catorce mil novecientos cuarenta y dos córdobas) en concepto de becas para maestros y estudiantes que viajan a la ciudad de Matagalpa a estudiar”.

Este dato plantea varios interrogantes:

a. Los impuestos que las alcaldías municipales cobran por mandato de ley a los ciudadanos que residen en cada municipio, ¿son para ser invertidos en obras de desarrollo municipal, urbanístico, ambiental, cultural, deportivo, etc., o para suplir las deficiencias y ausencias del gobierno de la república, obligado como está a cumplir con el deber “indeclinable” (Art. 119, Cn) de ofrecer educación de calidad a la niñez y a la juventud del país?

b. Los convenios firmados por el Ministro de Educación y los alcaldes municipales, ¿son de repartición financiera de obligaciones entre el Estado y los gobiernos municipales respecto de la responsabilidad del primero de financiar la educación de la población empobrecida del país, de acuerdo con el Art. 121 de la Constitución Política del país?

c. Que las alcaldías compartan con el MECD la gestión educativa, ¿significa compartir los costos de la educación?

d. ¿Qué artículo de la Ley de Municipios obliga a los gobiernos municipales a cumplir responsabilidades que la Constitución Política taxativamente asigna al gobierno de la república?

e. El caso del Municipio Tuma La Dalia, uno de los municipios más pobres del país, ¿es el caso de la mayoría o de todos los municipios sujetos a los Convenios de municipalización; o es el caso de la mayoría de los municipios del país, independientemente que sean o no sean participantes del Programa de Municipalización de la educación?

f. ¿Hay conciencia en los gobiernos municipales y en la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), de que mientras, por un lado, el gobierno de la república por ley transfiere a las municipalidades

una determinada cantidad de dinero para el desarrollo de los municipios, por otro lado, esas transferencias están sirviendo para financiar rubros y tareas que son responsabilidad indeclinable del Estado?

Al menos en el caso del Municipio Tuma La Dalia, los pobres, que son la mayoría, pagan tres veces por la educación de sus hijos: 1) pagan sus impuestos (IVA) cuando compran una camisa o una botella de refresco; 2) pagan sus “cuotas voluntarias” por matricular y mantener a sus hijos en la escuela; y 3) pagan sus impuestos municipales, propios de cada alcaldía, cuando van a realizar sus transacciones ciudadanas.

Es este un excelente tema para que organismos independientes y la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos realicen procesos de observación y fiscalización en los municipios, a fin de conocer el grado en que se vulnera el derecho a la educación en esta esfera.

Programas suplementarios

Contradictoriamente, organismos no gubernamentales europeos (como Save The Children, Ayuda en Acción, etc.), la Unión Europea y otros organismos norteamericanos (como AID y el Banco Mundial) que patrocinan el modelo privatizador de la educación, para reducir sus devastadoras consecuencias y hacer atractivas las escuelas ante los ojos de las empobrecidas familias, periódicamente financian campañas para obsequiar a los alumnos almuerzos escolares, galletas nutritivas con leche en polvo o mochilas con útiles escolares.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA SOBRE LA BASE DEL CRITERIO DE ACEPTABILIDAD

De acuerdo con Katerina Tomasevski: “El derecho a la educación por su propio carácter exige la reglamentación del Estado, la que puede variar en diversos momentos y lugares, según las necesidades y recursos de la comunidad y de los particulares. El Estado está

obligado a asegurarse de que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse de que la educación sea aceptable tanto para los padres como para los niños” (Tomasevski, 1999, p. 25).

Una educación *aceptable* para todos, para la persona que aprende según sus necesidades, para su familia, para los empleadores y para la comunidad a que pertenece, es una educación de calidad. En este sentido, los Estados no sólo deben crear las condiciones de *disponibilidad*, fundando y manteniendo los centros educativos donde se les necesite, y promover todos los mecanismos para permitir la *accesibilidad* de los estudiantes a los mismos, sino que también deben procurar que la enseñanza que se ofrezca en esos centros sea de la mejor calidad, cumpliendo los requisitos mínimos de *aceptabilidad* para todos.

Los resultados de las pruebas estandarizadas

En América Latina a mediados de los años ochenta, en Centroamérica a mediados de los noventa y en Nicaragua en el año 2000, se dio inicio al proceso de establecimiento de estándares de aprendizajes, según el grado o nivel escolar que cursa el estudiante. El estándar define tanto la cantidad y calidad de la información como los procesos de aprendizaje que debe alcanzar el estudiante para ubicársele en un nivel determinado. En el año 2000, los estándares se establecieron para el nivel de educación primaria en las asignaturas siguientes: español, matemáticas, estudios sociales, ciencias naturales, educación estética, idioma extranjero, moral y cívica y educación física. El año 2000 fue año de experimentación y el 2001 fue de generalización a todo el sistema escolar.

Así, sobre la base del proceso de establecimiento de los estándares en el año 2001, en noviembre del 2002, a fines del año escolar, por primera vez en la historia de la educación nicaragüense se administró una prueba a una muestra de estudiantes de tercero y sexto grado de primaria de todo el país en las asignaturas de matemáticas y español, dándose a conocer los resultados a fines del año 2003.

La metodología de análisis seleccionada permitió agrupar en tres niveles los resultados obtenidos: básico, intermedio y proficiente. Las conclusiones respecto de cada uno de estos niveles, de acuerdo con las respuestas que los estudiantes ofrecieron a las pruebas, fueron las siguientes:

a. Nivel básico: El estudiante demuestra poco dominio de los contenidos de la prueba. Tiene éxito con la mayoría de ítem muy fáciles y con algunos fáciles y poco éxito o ninguno con los ítem difíciles. Dominio restringido de los contenidos.

b. Nivel intermedio: El estudiante demuestra dominio parcial de los contenidos de la prueba. Se observa un éxito parcial, con rendimiento inconsistente en los contenidos medidos, desde algunos hasta la mayoría de los fáciles y desde uno a ninguno de los difíciles. Dominio parcial de los contenidos.

c. Proficiente: El estudiante demuestra dominio de los contenidos medidos en la mayor parte de la prueba. Tiene éxito desde algunos hasta la mayoría de contenidos difíciles y con la mayoría o todos los contenidos fáciles (MECD, 2003, p. 12).

En general, los resultados muestran que la mayoría de los estudiantes participantes en la prueba tienen un dominio bajo o muy bajo de los contenidos de matemáticas y español sobre los cuales se les preguntó. Los resultados son una fotografía de la calidad de la educación en Nicaragua y, por ende, de los bajos niveles de *aceptabilidad* de la educación por parte de los estudiantes, padres de familia y sociedad en general. Son también, el punto de llegada de la problemática integrada por el bajo presupuesto para la educación, los altos índices de empirismo (baja titulación y baja preparación), los bajos sueldos del magisterio nacional y las malas condiciones de las plantas físicas, en suma, de los bajos niveles de *disponibilidad* para satisfacer el derecho a la educación en Nicaragua.

Según grados del nivel primario (tercero y sexto) y asignaturas examinadas, los resultados fueron: en tercer grado, en matemáticas, el 61,7 por ciento de los alumnos obtuvo un resultado *básico*, el 24,4 por ciento *intermedio* y sólo 13,9 por ciento *proficiente*. En español,

los resultados fueron peores ya que solamente el 7,7 por ciento de los alumnos obtuvieron un resultado *proficiente*, el 21,1 por ciento *intermedio* y el 71,2 por ciento *básico*.

Tabla 15
Rendimiento nacional en tercer grado

	Básico	Intermedio	Proficiente
Matemáticas	61,7	24,4	13,9
Español	71,2	21,1	7,7

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), *Informe de Resultados 2002*, Managua, septiembre 2003.

Los resultados en el sexto grado fueron los siguientes: en matemáticas, el 88,1 por ciento de los estudiantes obtuvo la calificación *básico*, el 10,8 por ciento un nivel *intermedio* y sólo 1,1 por ciento de los estudiantes obtuvieron *proficiencia*. En español, el 5,1 por ciento de los alumnos alcanzó la clasificación de *proficiente*, el 25,2 por ciento el nivel *intermedio* y el 69,7 por ciento el nivel *básico*.

Tabla 16
Rendimiento nacional en sexto grado

	Básico	Intermedio	Proficiente
Matemáticas	88,1	10,8	1,1
Español	69,7	25,2	5,1

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), *Informe de Resultados 2002*, Managua, septiembre 2003.

En lo que se refiere a la relación entre estos resultados y la pobreza de las familias de donde provienen los estudiantes nicaragüenses, Oscar René Vargas, basándose en datos de la Dirección General de Prospección del MECD, llega a las conclusiones siguientes:

“En las matemáticas de tercero y sexto grado, se observa que más estudiantes de las escuelas públicas se ubican en el nivel infe-

rior con respecto a las escuelas privadas, entre 7,7 y 9,8 puntos porcentuales más bajos respectivamente. Similar situación se observa en la asignatura de español de tercero y sexto grado, de 14,9 y 22,3 puntos porcentuales, respectivamente, más bajos en los colegios públicos que en los privados.

Cabe señalar que los estudiantes provenientes de los estratos pobres y extremadamente pobres representan el 8,4 por ciento y el 6,6 por ciento respectivamente de la matrícula de las escuelas privadas de primaria, lo que demuestra que el problema de equidad está detrás de estas diferencias de rendimiento” (Vargas, 2005, p. 240).

Con respecto a las diferencias según área urbana o rural y/o departamentos y regiones del país, se concluye que el resultado de la evaluación nacional indica que los alumnos de las zonas rurales y los de orígenes socio-económico desfavorecidos, estudiantes provenientes de hogares pobres y de extrema pobreza, son especialmente vulnerables, registrando bajos niveles en sus resultados y altos niveles de disparidad en el desempeño escolar en relación con los niños provenientes de estratos sociales más acomodados.

“En la Costa Caribe los alumnos de sexto grado alcanzaron los más bajos rendimientos en matemáticas y español en comparación con la media nacional. En matemáticas se obtuvo el mayor número de estudiantes en el básico, con el 91,8 por ciento, y un bajo porcentaje en el nivel de preeficiencia, con el 0,5 por ciento” (Vargas, 2005, p.241).

Tabla 17
Costa Caribe: rendimiento en matemáticas en sexto grado

	Básico	Intermedio	Proficiente
Nacional	88,1	10,8	1,1
Costa Caribe	91,8	7,7	0,5

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), *Informe de Resultados 2002*, Managua, septiembre 2003.

La prueba nacional del año 2002 fue administrada a estudiantes de tercero y sexto grado de primaria. No obstante, la comunidad educativa nicaragüense, antes de ese año, ya contaba con un conjunto de datos que le permitía suponer la situación de la calidad educativa. Los datos los proporcionaban y proporcionan anualmente las universidades públicas, y son el producto de los llamados exámenes de admisión que se les practican a los estudiantes que, después de bachillerarse, desean ingresar a estos centros de estudios. Los cuestionarios de estas pruebas son elaborados sobre la base de los programas de estudio oficiales del Ministerio de Educación para el Nivel de Educación Secundaria. En el año 2003, de 5.630 estudiantes que realizaron su examen para ingresar a la mayor de las universidades nicaragüenses, la UNAN-Managua, sólo 73 estudiantes aprobaron la prueba de Matemáticas y 385 la de Español.

Las brechas de repitencia y abandono escolar

Junto con la evaluación del proceso de construcción de unos aprendizajes que no logran alcanzar la calidad mínima requerida, existen otros indicadores que permiten caracterizar la calidad de la educación y su aceptabilidad: son las tasas de repitencia y de abandono escolar.

Una de las características de la educación escolar nicaragüense respecto de las tasas de repetición, abandono y promoción, es que las más altas tasas se ubican en los primeros cuatro grados de este nivel educativo. Por tal motivo, el Ministerio de la rama educativa ha tomado medidas que buscan disminuir esas cifras, lo que ha dado como resultado que la tasa de repetición del primer grado pasara del 29,51 por ciento en 1990 al 7,50 por ciento en 1998.

El proceso que permitió alcanzar este logro cuantitativo es el siguiente: a) entre 1990 y 1996, las tasas de repetición decrecen del 29,51 por ciento al 22,40 por ciento, es decir, se logra un 7,11 por ciento de decrecimiento en un período de seis años; b) en ese lapso, el Ministerio de Educación realiza el pilotaje de estrategias de promoción automática especialmente en el primer grado; c) al iniciar 1997, por Decreto Ministerial se establece que todos los niños y niñas

matriculados en primer grado serán promovidos “automáticamente” al segundo grado; teniéndose como resultado fue la reducción del 50 por ciento de la tasa de repitencia en ese grado, pasando del 22,4 por ciento en 1996 al 11,6 por ciento en 1997. Igual medida se tomó para el segundo y tercer grado de ese año, con lo cual las tasas de retención pasaron del 12,29 por ciento al 8,59 entre 1996 y 1997 hasta alcanzar el 3,55 por ciento de 1997 a 1998, para el segundo grado. Para el tercer grado fue igual: se pasó del 10,85 por ciento en 1996, al 4,04 por ciento en 1998 (véase tabla 18).

Tabla 18
Tasas de repitencia por grado

Años	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
1990	29,51	13,91	12,71	10,09	9,15	6,34
1991	28,31	14,43	12,98	9,59	8,19	5,67
1992	28,70	15,00	12,60	9,70	8,10	5,70
1993	26,62	13,78	11,80	8,89	7,25	4,54
1994	26,03	14,36	11,73	8,27	7,49	4,34
1995	23,39	14,27	11,00	8,35	6,88	3,73
1996	22,40	12,29	10,85	8,07	6,68	3,14
1997	11,66	8,59	7,67	6,47	5,23	2,59
1998	7,50	3,55	4,04	3,54	2,70	1,67

Fuente: MECD, 1999, p. 36.

Las tasas de abandono y promoción según grado y año se complementan (véanse cuadros de abandono para el período).

Tabla 19
Tasas de abandono por grado

Años	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
1990	23,47	7,53	9,76	11,91	10,85	0
1991	22,68	7,35	11,62	13,96	12,87	0
1992	17,87	6,44	10,24	11,40	10,38	0
1993	17,37	8,80	1,42	11,98	9,69	0
1994	18,87	6,45	12,08	14,12	11,74	0
1995	21,20	9,24	13,69	16,48	13,13	0
1996	20,92	7,04	10,80	13,99	10,70	0
1997	23,71	9,10	11,41	15,99	12,04	0
1998	21,91	12,29	11,60	15,30	11,51	0

Fuente: MECD, 1999, p. 36.

Los índices de retención para la secundaria diurna, igual que los índices de crecimiento, mejoraron en 7,3 puntos porcentuales entre 1992 y 1998 y el índice de aprobación pasó de 56,8 por ciento en 1990 a 71,0 por ciento en 1996 hasta alcanzar el 80,49 por ciento en 1998. A este nivel educativo pertenecen centros de educación secundaria públicos y privados. Los datos no se presentan discriminados por la imposibilidad de obtenerlos de la oficina respectiva. La secundaria nocturna, que es la educación de este nivel educativo al que acceden especialmente los jóvenes trabajadores urbanos, presenta datos de menor cuantía que la secundaria diurna. Los índices de retención en este tipo de educación pasaron del 75,67 por ciento en 1990 al 73,96 en 1998, con oscilaciones en todo el período, hasta descender al 52,82 en 1992, el menor índice del período.

Con respecto a la ubicación en la estructura social de clases y territorial de los repitentes y de los que más abandonan las escuelas, el Ministerio de Educación en su informe del 2006 afirma que: “Los fenómenos de la deserción y repitencia afectan en mayor medida a los estudiantes de las zonas rurales. Ello explica en parte que los años de estudio promedio de las personas del área urbana dupliquen el promedio del área rural.

Para los diferentes programas la deserción afecta más a los niños que a las niñas, lo cual puede ser explicado en parte debido a una mayor presión familiar en los niños respecto a la necesidad de incorporarse a edades tempranas al mercado laboral, confirmando los hallazgos de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente (ENTIA 2000) con respecto a que el trabajo infantil impide que los niños asistan a clases y afecta mayoritariamente a los niños que trabajan más horas (25 horas).

Al estimar la función de sobrevivencia escolar (sobre la base de la EMNV 2001), se encuentra que los niños provenientes de hogares pobres y pobres extremos presentan menores probabilidades de permanecer en el sistema educativo. De manera que las probabilidades de terminar la primaria en seis años para los niños procedentes de hogares no pobres, pobres y pobres extremos corresponden a 84%, 56% y 22%, respectivamente” (MECD, 2006, p. 17).

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA SOBRE LA BASE DEL CRITERIO DE ADAPTABILIDAD

“En el decenio de 1990 las presiones contradictorias de la mundialización y la localización advertidas han aumentado la necesidad de la adaptabilidad... El problema que se plantea es hacer que la educación responda a la realidad inmediata a que hacen frente los niños en su propia comunidad así como en las realidades mundiales en rápida evolución” (Tomasevski, 1999, p. 27).

Adaptabilidad, en este sentido, es la condición para que la educación responda a las necesidades, intereses y expectativas de los estudiantes y sus familias, en especial, las relacionadas con sus comunidades y su país.

Sobre este tema, entre los meses de agosto y octubre del año 2004, el Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana, Xabier Gorostiaga (IDEUCA), y el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua (FEDH-IPN), realizaron un estudio en el marco del Programa de Observatorio de la Educación Nicaragüense desde la Sociedad Civil, (De Castilla, 2005, pp. 85-

102), relacionado con la ejecución del Plan Nacional de Educación (2001-2015), elaborado entre 1998 y el año 2000 y dado a conocer en marzo del 2001, y sobre el cumplimiento de los seis Objetivos de Dakar (2000-2015) en la educación nicaragüense. El estudio incluyó aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y el sentido y contenido de la adaptabilidad propuesto por Tomasevski, en especial aquellos que procuran que la enseñanza y el currículo sean adecuados a las necesidades del entorno económico, social y cultural en que transita la existencia de los estudiantes.

Sobre el Plan Nacional de Educación (2001-2015)

Los indicadores y preguntas directrices que se formularon para observar el cumplimiento del Plan Nacional de Educación en lo relativo al criterio de adaptabilidad se fundamentaron en algunos de los objetivos y estrategias del mismo vinculados con la Calidad y Relevancia de los Aprendizajes.

Primer objetivo

En este orden, el primer objetivo del Plan Nacional de Educación con respecto a la calidad y relevancia de los aprendizajes dice: “Lograr una educación relevante para la vida, tomando en cuenta las condiciones del país y buscando la superación de las mismas por medio de un nuevo Sistema Nacional de Educación Diversificado, que permita a todos los niveles cerrar las brechas entre la educación y las aplicaciones al trabajo, a la superación de la pobreza y al ejercicio democrático y comunitario” (PNE, 2001, p. 38).

a. Conforme el contenido de este objetivo, el primer aspecto sobre el cual se decidió consultar fue el siguiente: programas de estudios reformados en los distintos niveles educativos desde la perspectiva de educación para la vida y el trabajo y que cuentan con salidas laterales a otras opciones educativas.

Con respecto a este indicador, el Observatorio indaga sobre la introducción de reformas al currículo que apuntan a la “construcción

y desarrollo de aprendizajes relevantes que posibiliten a los educandos enfrentarse con éxito ante los desafíos de la vida y que cada uno llegue a ser sujeto-actor positivo para la comunidad y el país” (Calidad y Relevancia de los Aprendizajes, PNE, p. 30).

Las respuestas de las personas consultadas en los 181 centros educativos observados, de los 11 departamentos del país participantes de la consulta, fueron las que se consignan en la tabla 20.

Tabla 20
Centros de estudios donde se han reformado o no se han reformado programas de estudio

Nº	Departamento	Centros observados	Respuesta	
			Sí	No
1	Rivas	14	40%	60%
2	Granada	14	43%	57%
3	Masaya	15	33%	67%
4	Carazo	10	0%	100%
5	Managua	39	46%	54%
6	León	15	60%	40%
7	Chontales	19	33%	67%
8	Río San Juan	15	0%	100%
9	Estelí	10	20%	80%
10	Madriz	15	0%	100%
11	Nueva Segovia	15	0%	100%
Promedio		181	25%	75%

En los departamentos incluidos en la muestra, se informó que en el 25% de los Centros Educativos se han reformado los programas de estudio desde la perspectiva de “Educación para la vida y el trabajo”; sin embargo, en muy pocos centros se desarrollan contenidos que tomen en cuenta habilidades laborales y dominio de técnicas de cultivo en las zonas rurales, que aparecen en los estándar de sexto grado de primaria.

En León se observó que hay iniciativas de transformación curricular que ponen el énfasis en experiencias de situaciones de aprendiza-

je en cuanto a siembra de plantas. En Granada se encontró a algunos centros con talleres, laboratorios, carpintería y costura. En Carazo, Río San Juan, Madriz y Nueva Segovia no se observan prácticas de contenidos con habilidades para la vida laboral y técnica. En un 75% de los centros de estudio los entrevistados responden que no han sido reformados los programas desde esta perspectiva.

b. El segundo indicador observado con respecto al objetivo de alcanzar “una educación relevante para la vida” fue: *Proyectos y facilidades con mejoras en el edificio y sus equipos, para implementar una enseñanza con orientación y habilitación técnica laboral.*

El ideal pedagógico es que cada centro educativo despliegue proyectos que garanticen condiciones pedagógicas acordes con la innovación, la experimentación y la investigación, para facilitar procesos de aprendizaje que desarrollen capacidades, habilidades, hábitos y destrezas en los educandos.

Según departamentos, el porcentaje de centros que tienen o no tienen proyectos y facilidades para implementar una enseñanza con orientación y habilitación técnico laboral, son los siguientes:

Tabla 21
Centros que tienen o no tienen proyectos y facilidades con mejoras
en el edificio y sus equipos

Nº	Departamento	Centros observados	Respuestas	
			Sí	No
1	Rivas	14	8%	92%
2	Granada	14	93%	7%
3	Masaya	15	33%	67%
4	Carazo	10	20%	80%
5	Managua	39	34%	66%
6	León	15	13%	87%
7	Chontales	19	35%	65%
8	Río San Juan	15	0%	100%
9	Estelí	10	20%	80%
10	Madríz	15	33%	67%
11	Nueva Segovia	15	13%	87%
Promedio		181	27%	73%

En los 11 departamentos participantes en la muestra, se respondió que un 73% de los centros educativos no tienen proyectos y facilidades con mejoras en el edificio y sus equipos, para implementar una enseñanza con orientación y habilitación técnica laboral. En un 27% de los centros observados, manifiestan tener proyectos y facilidades. No obstante, cuando se observaron los Programas de Estudio en Educación Primaria y su correspondiente aplicación en el centro educativo, teniendo en cuenta el uso de tecnología para manejar información, utilizar procesos básicos y avanzados de siembra y cultivo, y explicar el conocimiento empírico y científico y sus procesos y relaciones con la ciencia y la tecnología, se pusieron de relieve escasas experiencias, principalmente por la falta de recursos tecnológicos y por la carencia de Proyectos Educativos y Proyectos Curriculares de Centro así como de edificios escolares con espacios para practicar innovaciones pedagógicas al alcance de todos.

c. El tercer aspecto estudiado fue: *centros con laboratorios en uso, equipos, materiales didácticos y textos escolares suficientes para apoyar la enseñanza.*

La base material de estudio en los Centros Educativos es importante para la enseñanza y los aprendizajes, ya que permite interactuar al estudiante con herramientas útiles para aprender a hacer y para lograr un estudio eficaz.

Respecto de la existencia o no de laboratorios, materiales didácticos, equipos y textos escolares, la situación observada es como sigue:

Tabla 22
Porcentaje de centros que tienen o no tienen laboratorios, material didáctico, equipos y textos escolares suficientes

N°	Departamento	Centros observados	Laboratorios		Mat. didáctico		Equipos		Textos	
			Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
1.	Rivas	14	0%	100%	58%	42%	0%	100%	100%	0%
2.	Granada	14	14%	86%	100%	0%	36%	64%	100%	0%
3.	Masaya	15	13%	67%	93%	7%	7%	93%	93%	7%
4.	Carazo	10	20%	80%	100%	0%	40%	60%	100%	0%
5.	Managua	39	9%	91%	88%	12%	32%	68%	93%	7%
6.	León	15	7%	93%	60%	40%	13%	87%	67%	33%
7.	Chontales	19	0%	100%	65%	35%	20%	80%	85%	15%
8.	Río San Juan	15	0%	100%	100%	0%	13%	87%	100%	0%
9.	Estelí	10	20%	80%	60%	40%	10%	90%	60%	40%
10.	Madriz	15	0%	100%	100%	0%	7%	93%	100%	0%
11.	Nueva Segovia	15	0%	100%	100%	0%	0%	100%	100%	0%
Promedio		181	8%	92%	84%	16%	16%	84%	91%	9%

En los 181 Centros de Estudio observados, se constató que la base material de estudio no responde a las necesidades de progreso tecnológico, lo que no favorece la calidad de la educación ofrecida por los mismos. Así, en el 92% de los Centros Educativos se carece de laboratorios y en el 84% están ausentes los equipos. El material didáctico con que disponen los docentes son borrador y tiza y en el

mejor de los casos marcador para pizarra acrílica. A pesar que en el 91% de los Centros Educativos poseen libros de texto, estos no se acompañan de las Guías Didácticas que permitan al maestro orientarse en su trabajo. El Observatorio también indagó sobre el estado de los laboratorios, equipos, material didáctico y textos existentes y los resultados fueron los siguientes:

Tabla 23
Estado de laboratorios, material didáctico, equipos y libros de texto

Nº	Departamento	Centros observados	Bueno	Regular	Malo	Deficiente
1.	Rivas	14	58%	42%	-	-
2.	Granada	14	89%	11%	-	-
3.	Masaya	15	73%	27%	-	-
4.	Carazo	10	60%	40%	-	-
5.	Managua	39	41%	32%	18%	9%
6.	León	15	33%	7%	60%	-
7.	Chontales	19	60%	25%	5%	10%
8.	Río San Juan	15	13%	80%	7%	-
9.	Estelí	10	20%	60%	20%	-
10.	Madriz	15	86%	7%	7%	-
11.	Nueva Segovia	15	20%	80%	-	-
Promedio		181	50%	37%	11%	2%

Segundo objetivo

El segundo objetivo del Plan Nacional de Educación (2001-2015) referido a la Calidad y Relevancia de los Aprendizajes expresa: “Redefinir el papel del estudiante, desde un sujeto pasivo de la educación hacia un educando que participa, observa, investiga, construye y reconstruye el conocimiento, sobre la base de sus experiencias, creando y/o fortaleciendo sus capacidades, habilidades y destrezas que le permitan participar en el desarrollo social, económico, cultural y político de su país.”

a. Conforme al contenido de este objetivo, en el estudio de IDEUCA y FEDH-IPN se indagó sobre la problemática siguiente: *profesores*

que ponen en práctica nuevos métodos de enseñanza orientados hacia la comprensión y construcción del conocimiento a partir de las experiencias que tienen los alumnos.

Durante la observación, se encontró que la situación de la aplicación de métodos de enseñanza basados en el enfoque socioconstructivista que, según el enfoque oficial del currículo, es requisito de calidad de la educación, es la siguiente:

Tabla 24
Centros donde se aplican o no se aplican nuevos métodos de enseñanza desde una perspectiva socioconstructivista

Nº	Departamento	Centros observados	Respuesta	
			Sí	No
1.	Rivas	14	100%	0%
2.	Granada	14	100%	0%
3.	Masaya	15	67%	33%
4.	Carazo	10	100%	0%
5.	Managua	39	88%	12%
6.	León	15	47%	53%
7.	Chontales	19	75%	25%
8.	Río San Juan	15	100%	0%
9.	Estelí	10	80%	20%
10.	Madriz	15	73%	27%
11.	Nueva Segovia	15	100%	0%
Promedio		181	75%	25%

Muchos docentes y directores entrevistados contestaron que sí aplican nuevos métodos con enfoque socioconstructivista (75% de los centros educativos). No obstante, al observar la organización de la actividad escolar y las técnicas pedagógicas usadas, se encontró que en un 60% de los Centros Educativos, no hay coherencia entre lo respondido en las entrevistas y/o lo actuado en el aula de clase. Es importante, sin embargo, señalar que se observaron dinámicas de grupos en el 40% de los centros educativos que crean el ambiente escolar y pedagógico.

b. El enfoque constructivista necesita de la evaluación como requisito para su desarrollo; de ahí que otra cuestión que se incluyó en el estudio fue la siguiente: *Centros de Estudios que implementan un Sistema de Evaluación moderno de los aprendizajes de los estudiantes*. La situación observada al respecto fue la siguiente:

Tabla 25
Porcentaje de Centros Educativos donde se aplica o no se aplica un sistema de evaluación moderno de los aprendizajes

N°	Departamento	Centros observados	Respuesta	
			Sí	No
1.	Rivas	14	67%	33%
2.	Granada	14	64%	36%
3.	Masaya	15	7%	93%
4.	Carazo	10	100%	0%
5.	Managua	39	60%	40%
6.	León	15	93%	7%
7.	Chontales	19	70%	30%
8.	Río San Juan	15	0%	100%
9.	Estelí	10	70%	30%
10.	Madriz	15	47%	53%
11.	Nueva Segovia	15	100%	0%
Promedio		181	55%	45%

En el 55% de los Centros Educativos observados, los maestros y directores manifiestan que se está implementando un sistema moderno de evaluación de los aprendizajes y en un 45% dicen que no.

No obstante, al aplicar la guía de observación al aula de clase no se observa este sistema. Los docentes se centran en evaluar conocimientos, aplicando, sobre los conceptos enseñados, preguntas de “definiciones reproducidas”, “completamiento” o de “opción múltiple”; en cuanto a habilidades, no se evalúan procesos de investigación sino “participación en clase”, muchas veces con discrecionalidad, ya que no se manifiestan previamente los criterios de evaluación y una vez dadas las “notas” no se aclara sobre los errores cometidos.

c. El tema relacionado con la vinculación entre los programas de estudio y el entorno social indaga lo siguiente: *Programas de los Centros de Estudio que conectan su quehacer con los problemas que afectan la comunidad.*

Esta vez se indaga si existe pertinencia del currículo con la realidad local de la comunidad donde está ubicado el Centro Educativo. Las respuestas por departamento se agrupan así:

Tabla 26
Centros de Estudios con programas que conectan su quehacer con los problemas que afectan a la comunidad

Nº	Departamento	Centros observados	Respuesta	
			Sí	No
1.	Rivas	14	58%	42%
2.	Granada	14	93%	7%
3.	Masaya	15	33%	67%
4.	Carazo	10	80%	20%
5.	Managua	39	61%	39%
6.	León	15	33%	67%
7.	Chontales	19	65%	35%
8.	Río San Juan	15	100%	0%
9.	Estelí	10	30%	70%
10.	Madriz	15	27%	73%
11.	Nueva Segovia	15	0%	100%
Promedio		181	53%	47%

El 53% de los centros responden que sí tienen programas que conectan su quehacer con los problemas que afectan a la comunidad. Sin embargo, las entidades que participan en este proceso a favor del desarrollo local son distintas organizaciones de la sociedad civil y de entes gubernamentales, y, en el menor de los casos, organismos que reciben financiamiento internacional y promueven actividades como:

- » Recolección de basura y reciclaje de papel
- » Defensa Civil

- » Campañas de vacunación
- » Capacitaciones sobre educación sexual y reproductiva
- » Arborización y forestación
- » Charlas sobre violencia intrafamiliar

d. Con respecto a las necesidades propias de los estudiantes, se preguntó sobre las formas en que reciben información pertinente: *Sistemas de información y orientación vocacional para los estudiantes.*

La orientación vocacional a los estudiantes es fundamental para una correcta selección de la carrera en su vida universitaria. La orientación vocacional es un proceso que le permite al educando tomar decisiones respecto de intereses y aptitudes que posee para afrontar la vida social, laboral y familiar.

La existencia o no de este servicio tiene consecuencias en la calidad de la educación. Al respecto la situación encontrada fue la siguiente:

Tabla 27
Centros que sí tienen o no tienen un sistema de información
y orientación vocacional para los estudiantes

Nº	Departamento	Centros observados	Respuesta	
			Sí	No
1.	Rivas	14	0%	100%
2.	Granada	14	57%	43%
3.	Masaya	15	27%	73%
4.	Carazo	10	30%	70%
5.	Managua	39	45%	55%
6.	León	15	67%	33%
7.	Chontales	19	5%	95%
8.	Río San Juan	15	50%	50%
9.	Estelí	10	0%	100%
10.	Madriz	15	13%	87%
11.	Nueva Segovia	15	0%	100%
Promedio		181	27%	73%

Sobre los Acuerdos de Dakar (2000-2015)

Con respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Dakar (2000-2015), específicamente en lo referido al criterio de adaptabilidad, el Observatorio de la Educación Nicaragüense desde la Sociedad Civil (2004) indagó sobre la respuesta gubernamental al Acuerdo N° 6: “Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales” (UNESCO, 2000).

A fin de conocer el grado de logro sobre este propósito, se formularon interrogantes sobre los temas siguientes:

- » Programas de estudio adecuados a la realidad sociocultural y económica en que se encuentran situados los Centros de Estudios.
- » Centros de Estudio con su Plan de Desarrollo Educativo (PDE) elaborado de acuerdo al manual respectivo orientado por el MECD.
- » Inclusión en el currículo de ejes transversales (género, medio ambiente, derechos humanos, vida democrática) incorporados en los programas de estudio.

Los resultados se expresan en la Tabla siguiente:

Tabla 28
Objetivo de Dakar nº 6. Agosto-octubre de 2004

Nº Municipio	Centros obs.	Situación encontrada					
		Indic. observado(1)		Indic. observado(2)		Indic. observado(3)	
		Sí	No	Sí	No	Sí	No
1. Managua	39	18	21	14	25	33	6
2. Masaya	15	7	8	5	10	10	5
3. Carazo	10	4	6	5	5	10	-
4. Granada	14	42,9	57,1	71,4	28,6	100	-
5. Rivas	14	50	50	67	33	100	-
6. León	15	26,7	73,3	80	20	80	20
7. Estelí	5	100	-	40	60	100	-
8. Madriz	15	100	-	10	90	90	10
9. Nueva Segovia	15	100	-	20	80	100	-
10. Chontales	19	58	42	30	70	81	19
11. Río San Juan	13	100	-	100	-	100	-
Total	184	66,1	33,9	47,6	52,4	90,4	9,6

(1) Programas de estudio adecuados a la realidad sociocultural y económica en que se encuentran situados los Centros de Estudios.

(2) Centros de Estudios con su Plan de Desarrollo Educativo (PDE), elaborado de acuerdo al manual respectivo orientado por el MECD.

(3) Inclusión en el currículo de ejes transversales (género, medio ambiente, derechos humanos, vida democrática) incorporados a los programas de estudio.

Según el indicador Nº 1, se intenta conocer cuántos y en qué porcentaje utilizan Programas de Estudio adecuados a la realidad socioeconómica y cultural de los estudiantes. Las cifras señalan que estos programas existen en un 66,1% de los centros.

La Planificación Estratégica es una de las perspectivas más recientes para la gestión de los Centros Educativos.

El 47,6% de los centros ha elaborado el Plan de Desarrollo Educativo. Se observa que un poco más del 50% de los centros están trabajando sin planes apropiados.

Las escuelas que incluyen ejes transversales en su currículo ascienden a un 90,4 del total.

Resumiendo, de acuerdo con la indagación entre agosto y octubre de 2004 en 181 centros de estudio de educación primaria y secundaria de once departamentos (de los dieciséis existentes en el país), se observa que:

- a. En el 75% no se habían reformado los programas de estudio.
- b. Sólo el 27% tenía proyectos y mejoras en los edificios y equipos.
- c. El 92% no tenía laboratorios y el 84% no tenía equipos electrónicos.
- d. El 75% de los profesores aplicaban un currículo con enfoque constructivista.
- e. El 45% no aplicaba procedimientos modernos de evaluación de los aprendizajes.
- f. Sólo el 53% de los Centros de Estudio contaba con programas que vinculaban su quehacer con los problemas de la comunidad.
- g. El 73% de los Centros no contaba con sistemas de información y orientación vocacional para los estudiantes.
- h. El 66,1% de los Centros contaba con Programas de Estudio adecuados a la realidad económica y sociocultural en que se encuentran situados.
- i. Sólo el 47,6% de los Centros contaba con su Plan de Desarrollo Educativo.
- j. En el 90,4% de los Centros de estudio habían incorporado a los Programas de Estudio, ejes transversales relacionados con medio ambiente, derechos humanos y género.

CAPÍTULO 3. LA AUTONOMÍA ESCOLAR: UN CASO DE VIOLACIÓN AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

LAS PROMESAS DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR

Nicaragua, hasta inicios de los años noventa del siglo pasado, contaba con una administración escolar semicentralizada, dividida en ocho regiones escolares encabezadas por delegados de los Ministros de Educación en cada región del país. A mediados de 1993, después de tres años (1990-1992) de acciones gubernamentales para desmontar la herencia sandinista en el campo de la educación, el gobierno de la república anunció la implantación de un modelo de descentralización de la educación sin precedentes, como era trasladar algunas de las potestades del Ministerio de Educación directamente a las escuelas, algunas de las cuales tuvieron que ver con el financiamiento educativo.

Sin ninguna ley de respaldo, como todo artefacto comercial que busca cautivar las mentes y estimular las necesidades de sus compradores, el modelo que se imponía vino precedido de múltiples formas de propaganda a través de panfletos, hojas volantes, medios de comunicación y hasta carteles en los costados exteriores de los autobuses que se entregaron a los centros educativos, que cumplirían el rol de vitrinas para que directores de escuelas y dirigentes de padres y madres de familia llegaran a ver los beneficios que traía consigo aquella novedad.

Una apretada síntesis de las muchas consignas que presidían la oferta es la siguiente:

- » más recursos financieros para las escuelas, pues al haber mayor control sobre los gastos de parte de los padres de familia se lograría un ahorro de recursos que podrían así utilizarse para el desarrollo del centro educativo y, principalmente, para mejorar el sueldo de los maestros. Este proceso debería servir también como efecto de demostración, a fin de estimular a los padres y madres de familia para que ofrecieran un mayor apoyo financiero a las escuelas;
- » más eficacia, porque, al involucrar a los padres y madres de familia en la vida de las escuelas, mejoraría la capacidad administrativa de los sistemas escolares, lo que ampliaría la matrícula y la reduciría el abandono escolar;
- » más eficiencia en el uso de los recursos como resultado del control sobre entradas y salidas del dinero que enviaría el Ministerio de Educación a las unidades educativas;
- » más beneficios para los maestros a través de la implantación del concepto de cuotas voluntarias y de la realización de actividades orientadas a recaudar dinero;
- » más democracia, porque elevaría la participación de los actores educativos en los asuntos de las instituciones educativas y su destino;
- » más calidad educativa, pues padres y madres de familia participarían en el desarrollo del currículo, contextualizando los programas de estudio de acuerdo con las características locales, lo que provocaría mayores niveles de relevancia y pertinencia de los aprendizajes.

Hasta 1993, es decir, durante toda la historia de la educación nicaragüense, todos los pagos necesarios para el funcionamiento de las escuelas públicas estaban centralizadamente en manos del Ministerio de Educación. El sueldo, el seguro social, las vacaciones, las asignaciones por zonajes, títulos, etc., estaban concentrados

mensualmente en el cheque de los educadores. El pago de mantenimiento de edificios y la ampliación de la planta física, los materiales educativos, libros de texto y equipos, el pago de servicios básicos de agua, energía, teléfono, el sueldo de personal auxiliar de apoyo para la limpieza y la seguridad de los centros, todo era financiado y pagado directamente por el Ministerio de la rama educativa.

Por ello, el cambio que se ofrecía era subyugante: por un lado, todo el poder de decisión se trasladaba a las escuelas (padres y madres de familia, maestros y estudiantes) y, al mismo tiempo, se trasladaban los recursos financieros (dinero constante y sonante) para pagar todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del centro educativo. En suma: independencia plena, autonomía y dinero para cubrir las mil y una necesidades de los empobrecidos centros educativos de la educación pública del país.

De esta manera, a partir de 1993, todas las contrataciones, nombramientos y pagos al personal, que antes realizaba el Ministerio de Educación de manera centralizada, recayeron en las propias instituciones educativas, a través de dos mecanismos: a) la constitución y funcionamiento de los llamados Consejos Directivos Escolares, integrados por representantes de los padres de familia, maestros, estudiantes y el director/a que asumirían la dirección y administración financiera de las escuelas, de acuerdo con sus intereses y necesidades; y b) la transferencia mensual por parte del Ministerio de Educación de una determinada cantidad de dinero, calculada de acuerdo con una fórmula aritmética y multiplicada según el número de alumnos de cada centro educativo, es decir, según un criterio igual a la lógica y enfoque del “financiamiento a la demanda” del modelo de las “subvenciones chilenas”.

Todo este proceso se realizó sin ninguna ley de respaldo. Por esta razón, nueve años después, en el año 2002, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Participación Educativa, estatuto jurídico que venía a legalizar el proceso de autonomía escolar establecido en el país en 1993. Esta ley establece las funciones que deben cumplir los Consejos Directivos Escolares con respecto a la contratación o el despido de docentes y directores, la promoción de los maestros; los sobresueldos de acuerdo a la disponibilidad de recursos; la dis-

tribución del presupuesto y la asignación de recursos del centro educativo y las decisiones sobre horarios y compra de textos. Y a partir del 2002, en algunos departamentos del Pacífico, comenzaron a elaborarse los llamados Planes de Desarrollo Escolar, que se esperaba dieran coherencia y dirección a la actividad educativa.

LA AUTONOMÍA ESCOLAR:

¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN?

En aquellos días, hace trece años, la autonomía escolar fue presentada como un original y novedoso modelo de descentralización de la educación. Posteriormente, entre 1993 y 2006, en los documentos oficiales del Ministerio de Educación sobre este tema, se insiste reiteradamente en identificar a esta función como de descentralización. No obstante, cuando se observan de cerca, pieza por pieza, las prácticas de la institución educativa bajo el régimen de autonomía escolar, y analíticamente se separan las referidas a los ámbitos sustantivos curriculares referidos a la misión de cada centro, de los ámbitos y procesos administrativos de apoyo, es posible concluir que la autonomía escolar en Nicaragua ha sido más un proceso de desconcentración de responsabilidades que de una real y legítima descentralización, ya que la dependencia que los centros educativos bajo el régimen autonómico han tenido, tienen y continúan teniendo respecto del MECD fue y es muy grande.

Más aún; cuando se profundiza en el análisis, se comprueba que la autonomía escolar no sólo es un modelo de desconcentración vulgar, común y corriente: esa desconcentración no cubre todos los ámbitos sustantivos (qué se enseña y qué se aprende) de la vida de la institución escolar sino solamente los procesos administrativos, y de estos procesos (planificación, organización, gestión, evaluación y control), solamente la variable financiera. Esto expresa que en rigor, *la autonomía escolar, no es ni más ni menos que un modelo de desconcentración financiera del presupuesto nacional de la educación, desde la sede central del Ministerio de Educación hacia los centros educativos.* La desconcentración financiera del presupuesto educativo, siendo un proceso técnico y metodológico, aplicado a un país con

el ochenta por ciento de pobreza, ha tenido consecuencias políticas y sociales de gran envergadura, las que se expresan en el traslado a los padres y madres de familia de la responsabilidad del Estado respecto de la educación de sus hijos, negando flagrantemente el derecho a la educación a las nuevas generaciones de nicaragüenses.

ALGUNAS PREGUNTAS PARA DESENTAÑAR EL PROCESO “AUTONÓMICO”

Pregunta Nº 1: ¿Cómo ha operado y opera este proceso? Como se mencionara anteriormente, uno de los mecanismos de la autonomía escolar es la transferencia mensual de parte del Ministerio de Educación, de una determinada cantidad de dinero calculada de acuerdo con una fórmula aritmética y multiplicada según el número de alumnos de cada centro educativo.

Pregunta Nº 2: ¿Y cuál es el problema, si las escuelas reciben las transferencias y con ese monto pagan el sueldo de los maestros y todos los bienes y servicios que las mismas necesitan para funcionar?. El problema es que la cantidad de dinero de las transferencias financieras del Ministerio de Educación a las escuelas cubre apenas un promedio de entre un 70 y un 80 por ciento de los montos que las instituciones educativas necesitan para funcionar adecuada y decentemente.

Pregunta Nº 3: ¿Y cómo hacen los Consejos Directivos Escolares (CDE) para completar ese 20 o 30 por ciento, y para pagar los bonos de los sobresueldos a los maestros y completar el pago de los bienes y servicios para el funcionamiento de los centros educativos?. Dependiendo de la creatividad de los miembros de los CDE, los mecanismos para la obtención de dinero podrían agruparse en tres conjuntos, a saber: a) las llamadas “cuotas voluntarias”; b) la venta de chucherías, bienes y servicios en las “pulperías escolares”; y c) la realización de múltiples actividades recaudatorias de dinero entre padres y madres de familia y la población del entorno del centro de estudios.

Con respecto a cada uno de estos mecanismos, existen numerosas evidencias y estudios que desnudan la naturaleza profundamen-

te antieducativa e irracional del modelo. Sobre las llamadas “cuotas voluntarias”, la Procuraduría de Derechos Humanos Especial de la Niñez y la Adolescencia ha publicado dos informes³ que descubren las múltiples maneras en que las escuelas cobran a las familias por sus servicios, vulnerando el derecho universal a la educación en Nicaragua.

Las llamadas “pulperías escolares” funcionan como entes especializados del mercado al menudeo; ahí hay de todo lo que una clientela de niños y adolescentes (y adultos, las maestras) podrían comprar. Desde caramelos y lapiceros, hasta toallas sanitarias. En Sébaco-Matagalpa, en las escuelas públicas se cierran las llaves del agua potable a las diez de la mañana para obligar a los niños a comprar agua fría en bolsitas en las pulperías de los centros de estudio.

Las “actividades recaudatorias” van desde los “viernes locos”, las rifas semanales o las verbenas de los sábados chiquitos, hasta los paseos por los malls, Metrocentro y la Plaza Inter. En Boaco, una maestra ofrecía su testimonio: en una escuela, bajan y suben notas a los alumnos en matemáticas, según estos vayan o no vayan al paseo quincenal por el cual deben pagar hasta cincuenta córdobas, lo que afecta la calidad de la educación y el presupuesto de las empobrecidas familias.

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO

El reducido financiamiento mensual a los centros educativos por parte del Estado y la consecuente búsqueda de dinero por parte de las autoridades escolares para el financiamiento de aquellos aspectos que quedan desprotegidos han ido conformando un círculo vicioso y una cultura organizacional característica de este tipo de escuelas, institucionalizando y dando como normal y hasta lógica

3 En 2003, fue publicado el estudio *El Pupitre Vacío*, y recientemente en 2006, el *Informe sobre Fiscalización del Derecho a la Educación Gratuita en el período de matrícula 2006*.

y necesaria la violación al principio constitucional de la gratuidad de la educación y, por ende, al derecho humano a una educación de calidad para todos y todas.

Cuando en una organización social, jurídica e históricamente constituida, como los centros educativos escolares, se realizan recurrentemente actividades aceptadas de hecho como correctas y deseables, poco a poco, sin que nadie se lo proponga, van adquiriendo autonomía respecto de la voluntad de los actores sociales y se van convirtiendo en acciones necesarias para su funcionamiento y existencia provocando su legitimidad e institucionalización.

La educación nicaragüense es un libro abierto para observar este proceso, ya que, si se comparan los perfiles curriculares y administrativos de las escuelas de las tres grandes tendencias educativas nicaragüenses de los últimos cuarenta años, es posible diferenciar los componentes estructurales característicos que identifican a cada una de ellas. Pasemos revista: *la educación desarrollista* del período somocista de los años setenta, influenciada por la Alianza para el Progreso, se caracteriza por la exclusión y el 53 por ciento de la población mayor de catorce años analfabeta; *la Educación Popular* de los años ochenta, influenciada por el flujo de la Revolución Sandinista y caracterizada por la masividad, la gratuidad de la educación en todos los niveles, ciclos y modalidades y el discurso nacionalista y anti-imperialista; y *la Educación neoliberal* de los últimos dieciséis a partir de 1990, determinada por los mandatos globales del mercado propio de este régimen social, se caracteriza por la exclusión y la preminencia y centralidad del dinero y de las relaciones mercantiles en las relaciones sociales escolares.

En este orden, cada una de estas tres corrientes, en sus respectivos momentos fueron creando sus propios valores, normas, rutinas y principios, hasta ir, día a día, legitimando, cristalizando e institucionalizando sus componentes estructurales, culturales y axiológicos.

En el caso de la educación en el actual período neoliberal, esta ha forjado sus propios mecanismos, valores y patrones de comportamiento, tanto en el interior de los centros educativos como respecto de las relaciones entre estos y las familias con hijos matriculados en

los mismos. Resulta obvio que así como en la sociedad revolucionaria de los ochenta no se dejó ningún espacio cultural sin promover, sembrar y cultivar los valores y principios patrióticos y populares ligados a los intereses de la población empobrecida, en la sociedad neoliberal, en donde el mercado es el mecanismo que rige y ordena el comportamiento social, la escuela, que es lugar para reproducir los valores dominantes y formar los recursos humanos para que el mercado funcione, también ha sido espacio para convertir las relaciones sociales en relaciones mercantiles.

De esta manera, el cobro mensual en las escuelas mediante el mecanismo de las llamadas “cuotas voluntarias”, o el desarrollo de las “pulperías escolares” y la creación de múltiples “actividades recaudatorias” de dinero, son procesos sistémicos absolutamente coherentes y lógicos con los procesos de compra-venta que se construyen y desarrollan multiplicados en centros comerciales, plazas, calles y avenidas y en el mercado formal e informal de las ciudades, y que conforman el corazón del régimen social conocido como neoliberalismo.

Para el análisis sociológico de la escuela, este hecho lógico y natural no tendría nada de extraño si no fuese que el mismo tiene consecuencias negativas de gran envergadura tanto para el goce pleno del derecho a la educación por parte de la niñez y la juventud empobrecida como consecuencia del “cobro escolar”, como para la función educativa y formativa de las escuelas y la profesión docente en Nicaragua.

Expliquemos mejor estas relaciones: la educación pública, igual que en casi todos los países empobrecidos del mundo, es el tipo de educación al que acceden los hijos e hijas de las familias nicaragüenses en situación de pobreza. En Nicaragua, el 43 por ciento de estas familias sobrevive con un dólar y medio diario –equivalente a veinte siete córdobas con cincuenta centavos diarios de agosto del 2006–. Esto indica que cualquier tipo de “cuota voluntaria” mensual para la educación de sus hijos es para este tipo de familias –que por lo general tiene entre tres y cuatro hijos e hijas en edad escolar– un mecanismo directo de exclusión y segmentación escolar y de negación explícita y sin eufemismos del derecho a la educación, lo que

violenta el artículo 121 de la Constitución Política de la República de Nicaragua y el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El cobro en las escuelas para completar el sueldo de los maestros y pagar los servicios que no paga el gobierno de la república a las escuelas públicas del país significa una fuente de mayor empobrecimiento de la empobrecida familia nicaragüense. El cobro en la educación pública en Nicaragua es un hábito dañino para la formación de niños y niñas, pues su incumplimiento es motivo de sanciones a los educandos, convirtiendo a la educación en un sistema expulsivo y no atractivo para importantes segmentos de la infancia y la adolescencia. Lo más grave del caso es que, muchas veces, el cobro se liga a valoraciones del conocimiento y a puntajes calificativos que nada tienen ver con el aprendizaje, la creación de hábitos, valores, actitudes y virtudes de la niñez, sino, por el contrario, con la formación de antivalores basados en que se puede aprender comprando y que los valores y conocimientos se obtienen mediante el pago de dinero.

LA AUTONOMÍA ESCOLAR: CON EL AFÁN DE LUCRO VINO LA CORRUPCIÓN

En el año 2002, con la aprobación de la Ley de Participación Educativa se buscó reducir el énfasis financiero del modelo procurando definir las funciones de los Consejos Directivos como mecanismos de participación de la comunidad educativa. No obstante, los elementos perniciosos del modelo centrados en el dinero y el mercado tenían casi diez años de haberse instalado como un cáncer perverso y maligno en las entrañas de las relaciones sociales escolares, institucionalizándose con tal fuerza que, en lugar de desaparecer o bajar su tono, pronto se adaptaron, mimetizaron y asimilaron a la normativa prevista en la ley, provocando que las “cuotas voluntarias”, “las pulperías” y las “actividades recaudatorias” renacieran como hongos legales con nuevos bríos y nuevas justificaciones en las prácticas escolares del país.

Pero si la implantación del modelo financiero de la autonomía escolar en Nicaragua ha tenido un impacto negativo muy grande para las familias y las instituciones educativas escolares, igual o peor ha sido su influencia para la profesión magisterial porque, en muchos casos la relación maestro-estudiante ha pasado a ser una relación mercantil según la cual los maestros se han convertido en los cobradores de las “cuotas voluntarias” de sus propios alumnos, porque de ellas depende su aumento salarial mensual. Si el maestro no cobra la cuota simplemente no recibe sobresueldo. Así, al par que enseñar matemáticas y normas de comportamiento ciudadano, los maestros y maestras tienen que asumir una parte importante de la responsabilidad institucional de conseguir dinero para sí mismos o para el pago de los servicios del centro educativo no cubiertos por la transferencia gubernamental.

Lo anterior es un doble atropello, tanto en contra del derecho a la educación en Nicaragua y de los publicitados programas gubernamentales para reducir la pobreza de más del ochenta por ciento de la población nicaragüense como en contra del ejercicio de la profesión docente y la función pedagógica y axiológica de los centros educativos escolares que resultan asimiladas y subsumidas en las más vulgares maneras y modos del mercado. Pero la introducción del dinero y el afán de lucro y ganancia en los recintos escolares trajo consigo a su hermana gemela, indetenible, avasallante e incontrolable: la corrupción.

LAS ESTADÍSTICAS A CAMBIO DE DINERO

El proceso mensual de transferir dinero del Ministerio de Educación a las escuelas, durante muchos años ha permitido a un sector de maestros(as), directores(as) y Consejos Directivos Escolares aumentar o reducir dolosamente los datos de matrícula o abandono escolar de los estudiantes que se informan mensualmente a la oficina correspondiente a cambio de obtener mayores ingresos. Cuanta mayor cantidad de estudiantes figure en el informe más dinero mensual se recibe. Así ocurre en una escuela rural o urbana, en dos, en diez, en

cien, en muchas escuelas del país. Nicaragua es un país, quizás el único del mundo, en el que es imposible saber con certeza cuántos alumnos están matriculados en el sistema escolar y cuántos abandonan (desertan) la escuela mensualmente.

Recientemente el Ministro de Educación, Miguel Ángel García, destapó las mentiras y el fraude con que encubrieron el modelo de autonomía escolar sus colegas en los años noventa, afirmando que de 1997 a 1998, la matrícula aumentó en 50 mil alumnos, que es el tope máximo que podemos tener por año, pero, de repente, en 1999 aumentó a más de 90 mil. “¿Cómo?”, se preguntó el Ministro, “es imposible que aumente en más de 90 mil muchachos”. “No me da miedo decir la verdad, presentar la realidad, porque si no sabemos la realidad, nunca vamos a corregir las cosas que están malas”. La verdad a que se refiere el Ministro, la explica así: “Entramos en el año 2005 y me encuentro con una cifra determinada de matrícula. Cambió la modalidad de las transferencias (basada en el número de estudiantes de los centros educativos), ejercitamos un mayor control sobre las escuelas y se nos baja la matrícula”. (*El Nuevo Diario*, martes 4 de julio de 2006).

Esto obviamente contradice y desnuda una de las falacias de la autonomía escolar más publicitadas a nivel internacional como es el uso de las estadísticas para propagandizar una supuesta alta permanencia y bajo abandono escolar producto de las bondades del régimen autonómico.

MAESTROS FANTASMAS – ESCUELAS FANTASMAS

En abril de 2005, después de la huelga magisterial de febrero, cuando los funcionarios del Ministro de Educación, obligados por la Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN), se dispusieron a la tarea de visitar y contar escuela por escuela cuántos maestros estaban nombrados en el sistema escolar, se encontraron con sorpresas. Algunas de ellas fueron: en un buen número de escuelas era común y natural la existencia de “maestros fantasmas”, es decir, nombres de personas con cargos

de maestros en las planillas de pago que firmaban mensualmente el recibido pero que no existían; eran nombres inventados, y el monto entregado, en algunos casos, pasaba a engrosar los presupuestos escolares con la anuencia y permisividad de los Consejos Directivos, y en otros, pasaba a ser parte del presupuesto familiar de los beneficiarios. Hubo casos en que se encontraron, que no sólo había maestros fantasmas, sino que también habían “escuelas fantasmas”, es decir, escuelas que no existían: existía la comarca de Estelí, en el norte del país, en la que supuestamente funcionaba la escuela, pero ahí nunca había habido escuela.

En el proceso investigativo MECD-ANDEN también se encontraron muchos otros casos, en los que las principales víctimas eran los maestros. Se les contrataba por un período determinado, ellos trabajaban según contrato, pero a la hora del pago se les pagaba la mitad y la otra mitad le quedaba a quien lo había contratado. Como contracara de este proceso, en el medio escolar es común escuchar que hay maestros que, debido a los bajos salarios, reprueban a los estudiantes para darles clases extraordinarias y cobrar por ese servicio, lo que fácilmente induce a pensar que el éxito, los conocimientos y los aprendizajes se pueden comprar con dinero y sobre la base de esfuerzo y sacrificio personal.

DE TAL SOCIEDAD TAL ESCUELA

Si se toma en cuenta que toda esta intrincada madeja de “cuotas voluntarias”, “pulperías escolares”, quermeses, rifas, paseos, estadísticas infladas y maestros, estudiantes y hasta escuelas fantasmas se da en el seno de la institución que la sociedad ha legitimado para educar y formar a las futuras generaciones de hombres y mujeres en valores sociales, morales y éticos, es obvio concluir que la niñez y la juventud nicaragüenses se están formando en ambientes de aprendizaje poco propicios para la conformación de una ciudadanía y un país fundados en el trabajo honrado, el juego limpio, las cuentas claras, el dinero bien habido y la transparencia que permitan pensar el futuro con optimismo.

Nicaragua, en la actual etapa de su historia, es escenario de múltiples modos de prácticas corruptas, tanto a nivel de la administración pública como de las empresas y la banca privada. Los datos son apabullantes: un expresidente de la república privado de libertad por el robo de alrededor de 100 millones de dólares del presupuesto público; dinero del Estado financiando partidos políticos en épocas de elecciones, carreteras privadas, joyas para las esposas, tarjetas de crédito y hasta becas de los hijos de altos funcionarios públicos; bancos que quiebran y gobiernos que usan los impuestos cobrados a los ciudadanos para pagar deudas privadas. Este es el presente, pero el futuro amenaza ser peor si se recuerda que la escuela neoliberal de la autonomía escolar, en cuyas entrañas se sientan las bases del futuro del país, es parte del presente nacional antes descrito, por lo que es posible suponer que existe una íntima relación de doble vía entre sociedad corrupta y escuela corrupta, y que la segunda funciona como mecanismo de reproducción de la primera de cara al futuro del país.

LA AUTONOMÍA ESCOLAR: EL INFORME OFICIAL

Múltiples estudios, tanto de investigadores individuales,⁴ como de organismos académicos y no gubernamentales han dado cuenta de diferentes aspectos del modelo de autonomía escolar. No obstante, los que más se vinculan con el derecho a la educación son los informes oficiales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a través de su Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia.

La Procuraduría ha dado a conocer dos informes sobre la autonomía escolar, el cobro en las escuelas y la violación del derecho a la educación, uno publicado en el año 2003 con el título *El Pupitre Vacío* (Investigación sobre el Derecho a la Educación Gratuita de niñas,

4 Rafael Lucio Gil, Raúl Ruíz Carrión, Valinda Sequeira, Cefas Ascencio Flores, Vanesa Castro, Melba Castillo, Miguel De Castilla y David Otero M.

niños y adolescentes en Nicaragua), y el otro publicado en el 2006 con el título *Informe sobre Fiscalización del Derecho a la Educación Gratuita en el período de matrícula 2006*.

El Pupitre Vacío

El Pupitre Vacío es el título del Informe de resultados de una investigación realizada por la PDDH en el año 2003, sobre el cobro en las escuelas bajo el régimen de autonomía escolar en Nicaragua.

Las principales conclusiones de este estudio, vinculadas con la vulneración del derecho a la educación en Nicaragua son las siguientes:

“1. A pesar de que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes afirma que la educación en Nicaragua es gratuita, que no se cobra en las escuelas, que lo que existe es una ‘contribución voluntaria’, los resultados de la investigación demuestran todo lo contrario. Demuestran que sí se paga la educación de las niñas, niños y adolescentes en todos los Centros Educativos del país, incluyendo en los centros estatales o públicos; que no sólo se paga para el ingreso (prematrícula y matrícula), sino también para la permanencia (mensualidades), además de otras contribuciones exigidas al alumnado para las diferentes actividades que se realizan durante todo el año escolar, e inclusive para el mantenimiento del centro.

En tal sentido, el Modelo de Autonomía Escolar ha transferido una responsabilidad exclusiva del Estado a las madres y padres de familia, violentando las disposiciones de los Artículos 119 y 121 de la Constitución Política y 33 y 43 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

2. Todos los resultados de la encuesta nos demuestran que en nuestro país ‘no existe educación gratuita’, ni para la educación primaria, ni para la educación secundaria, lo que constituye una violación a los derechos humanos de la niñez y adolescencia, reconocidos en leyes nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados voluntariamente por Nicaragua, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos Humanos del Niño y la Niña.

Esto último también permite afirmar que en Nicaragua existe incumplimiento e incoherencia del discurso con la realidad y falta de voluntad política para cumplir con el precepto constitucional de ‘gratuidad’.

3. También se pudo comprobar que padres y madres de familia no tienen capacidad para pagar la educación de sus hijos e hijas, ya que sumados todos los aranceles que exigen en los Centros Educativos en el transcurso del año escolar (pago de exámenes, boletines, rifas, ayuda para el Día del Magisterio Nacional, Día del Padre, Madre, entre otros), aparte de los gastos en materiales, libros y uniformes, el costo es demasiado alto, sobre todo, si tomamos en consideración el alto índice de desempleo, los salarios precarios y la carestía de la vida.

4. Existe en nuestro país una imposibilidad real para que las familias nicaragüenses, en su mayoría en condiciones de pobreza y extrema pobreza, puedan asumir el costo de la educación, ya que de las personas encuestadas más del 40% está desempleada y un alto porcentaje de aquellas que dijeron tener un trabajo devengan salarios menores de los mil córdobas mensuales. Salarios que ni sumando el de ambos miembros de la pareja (en el caso de vivir juntos) les permite cubrir el costo de la canasta básica.

En condiciones más desventajosas se encuentran las niñas, niños y adolescentes que viven únicamente con la madre, ya que una gran cantidad de hogares son dirigidos, conducidos o están a cargo de mujeres y, producto de las grandes brechas de género existentes, mayor es el desempleo en las mujeres y los salarios que devengan están muy por debajo con relación al de los hombres.

5. Dentro de los hallazgos más graves encontrados en la investigación están las medidas que se toman en los Centros Educativos en caso de incumplimiento de la obligatoriedad del pago de los exámenes y del uso del uniforme escolar, las cuales consisten en lo siguiente: en el caso de no pagar los exámenes, se les prohíbe realizarlos y en el caso de presentarse sin el uniforme escolar no se permite el ingreso al Centro Educativo. Ambas medidas violentan no sólo el

derecho a la educación, sino otros derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, tales como el derecho a la dignidad, integridad psíquica y moral e igualdad ante la ley, además del interés superior del niño y la niña que en este caso es su derecho a la educación y al desarrollo.

6. La Constitución de Nicaragua en su Artículo 27 reconoce el principio a la ‘no discriminación, en razón de la posición económica o condición salarial’. En tal sentido, tanto derecho y oportunidades para estudiar debe tener la niñez y adolescencia cuyas familias tienen posibilidades económicas, como la niñez y adolescencia cuyos padres y madres no tienen los recursos económicos suficientes.

Sin embargo, podemos concluir afirmando que el Estado también está vulnerando este principio universal de derechos humanos, ya que no se han implementado programas que subsidien las limitaciones e imposibilidades económicas de aquellas niñas, niños y adolescentes de las zonas rurales y urbanas marginales.

7. Si bien es cierto que la familia, padres, madres o personas tutoras de niñas, niños y adolescentes, deben compartir responsabilidades con el Estado, estas deben ser en cuanto a la educación de sus hijas e hijos pero nunca de índole económica, ya que todo pago, por muy disfrazado que esté con el concepto ‘contribución voluntaria’, desde la perspectiva de los derechos humanos atenta fundamentalmente contra el derecho a la gratuidad de la educación.

8. El significado de educación gratuita no es sólo el no pago mensual, ocasional o anual de diferentes aranceles que solicitan en los Centros Educativos durante el año escolar. Para que este concepto se cumpla verdaderamente, deben intervenir diversos factores que permitan no sólo acceder a ella, sino tener permanencia dentro del sistema; entre estos se encuentran: empleo de padres y madres y salud, que implica una buena nutrición de la niñez y la adolescencia, para lo cual es necesario la implementación de diversos programas de alimentación en las escuelas.

9. El mayor porcentaje de las personas encuestadas manifestó estar en desacuerdo con la autonomía escolar porque consideran que la misma vulnera las deterioradas economías de las familias,

por el hecho de transferirles esta responsabilidad, y además atenta contra el principio de educación gratuita.

10. Al relacionar la deteriorada situación económica y social que enfrentan la mayor parte de los hogares nicaragüenses –producto de la pobreza y extrema pobreza– con los resultados generales de la encuesta, se observa que en Nicaragua el acceso a la educación es un privilegio, ya que la mayor parte de la niñez y adolescencia en el país forman parte de estos hogares y su condición los excluye del sistema educativo, violentándoseles el derecho que tienen a la educación gratuita e igualdad ante la ley, debido al incumplimiento del gobierno para hacerlo efectivo” (PDDH, 2003, pp. 56-57-58).

EL INFORME SOBRE FISCALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN GRATUITA EN EL PERÍODO DE MATRÍCULA 2006

En este Informe, la PDDH da seguimiento a la evolución de la violación al derecho a la educación detectada en *El Pupitre Vacío* en el año 2002, mediante el cobro en las escuelas de la educación básica nicaragüense.

“1. El Estado, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, ha trasladado de manera progresiva a los centros escolares públicos una serie de responsabilidades en relación con el financiamiento de los centros, en aspectos relacionados con el acondicionamiento material de aulas y locales escolares, con la compra de materiales didácticos e incluso con el pago de personal necesario para que operen los mismos.

Aunque esta es una situación generalizada, se puede afirmar que es más acentuada en los colegios autónomos, ya que en estos se mencionan necesidades para cuya satisfacción se destinan los recursos captados por la vía de ‘cuotas voluntarias’, tales como viáticos, construcción de infraestructura, pago de servicios básicos y otros gastos administrativos, que no se identifican en los no autónomos. Esto concuerda con otros resultados obtenidos en la fiscalización, que dan cuenta de que en los centros sujetos al régimen de participación educativa hay una mayor percepción de la necesidad

de las cuotas voluntarias (51% en personas usuarias y 35,2% en autoridades) que en los no sujetos a dicho régimen (11,9% en personas usuarias y 31,6 en autoridades); y que en las autoridades y docentes de los colegios autónomos hay una mayor percepción (74,6%) de insuficiencia del financiamiento estatal que en el personal de los autónomos (42,1%).

Lo anterior va en detrimento de la gratuidad de la educación, ya que obliga a los centros a agenciarse de recursos a través de distintas formas, entre ellas, las llamadas 'cuotas voluntarias'. Asimismo, genera una situación de vulnerabilidad de la calidad de la educación, ya que la falta de financiamiento estatal y el bajo salario de los docentes, genera que en las escuelas públicas se le dé mayor relevancia a los aspectos administrativos y económicos en detrimento de los estrictamente pedagógicos.

2. La práctica de solicitar aportes económicos de madres y padres de familia es generalizada en las escuelas públicas de primaria y secundaria, ya que fue reconocida en más del 70% de los centros fiscalizados por personas usuarias del sistema de educación, autoridades escolares y estudiantes. Dichos aportes se realizan tanto en el período de matrícula como en el transcurso del año lectivo.

3. En los centros se realizan contribuciones económicas por distintos conceptos, como exámenes, cuyo pago es reconocido hasta por un 30% de autoridades y por más del 70% de personas usuarias; boletines, cuyo pago es reconocido por más del 60% de personas usuarias; y certificados de notas, cuyo pago es mencionado por el 23% de autoridades.

Hasta un 33% de personas consultadas reconocieron que se hacen pagos por concepto de matrículas; un 21% de personas usuarias reconocieron que en el 2005 hicieron aportes por concepto de mensualidades; y un 30% que pagarán por ese mismo concepto en el 2006.

Esto indica que, en gran parte de los centros de enseñanza públicos, los servicios educativos son verdaderamente onerosos para niñas, niños y adolescentes y sus familias, lo cual constituye una violación a la gratuidad de la educación.

4. En gran parte de los centros se implementan mecanismos que violentan la naturaleza ‘voluntaria’ de las contribuciones de madres y padres de familia y que revelan su verdadero carácter obligatorio. El más frecuente es la extensión de recibos oficiales y prenumerados del MECD, reconocida por más del 70% de personas usuarias que pagaron y de autoridades que admitieron que se estaban realizando pagos, y comprobada además por vía de observación directa en el 53% de los centros visitados. Estos recibos en teoría están orientados a que se tenga un mayor control de los recursos captados en virtud de los aportes de madres y padres de familia, pero oficializan los mismos como formas de financiamiento de la educación en las escuelas públicas y resultan verdaderas formas de compulsión para que usuarias y usuarios paguen ‘cuotas voluntarias’, convirtiéndose progresivamente su uso en un sistema lesivo a la gratuidad de la educación.

5. Existe una incorrecta interpretación del precepto constitucional (art. 121) que establece la gratuidad de la educación ‘sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia’.

Una simple interpretación literal del artículo 121, y una interpretación del mismo a la luz de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, que son coincidentes en consagrar la gratuidad de la enseñanza primaria en términos absolutos y, en cambio, en relación con la educación secundaria establecen que se debe hacer accesible, fomentar y generalizar mediante la implantación progresiva de su gratuidad, nos lleva a determinar que la mencionada ‘colita’ del citado artículo se refiere únicamente a la educación secundaria, y que es lesivo cualquier mecanismo o medida que obstaculice el ingreso y permanencia de niñas, niños y adolescentes a la educación primaria.

Por lo tanto, no existe ningún asidero legal para impedir contribuciones económicas a madres y padres de forma generalizada en los centros educativos públicos, aunque tampoco para percibir cuotas que no sean verdaderamente voluntarias, en secundaria.

6. La supuesta legitimidad de las ‘cuotas voluntarias’ de forma más acentuada en los colegios adscritos al régimen de participación educativa también se origina en un doble discurso del MECD que, por un lado, orienta a que debe observarse la gratuidad, pero, por otro lado, ha implementado una serie de mecanismos que oficializan y desnaturalizan las supuestas ‘cuotas voluntarias’, tales como la emisión de recibos, el control de los aportes a través de tarjetas y otros aun más estructurales, como la definición de mecanismos de cálculo previo en el presupuesto anual, de los ingresos por contribuciones, todo lo cual desdice la voluntariedad de los pagos que hacen madres y padres de familia.

7. En más del 50% de los centros educativos no había carteles que difundieran el derecho a la educación gratuita. Además en la mayoría de las escuelas en que estos existían, se les daba mayor relevancia, por su número y extensión, a otros rótulos o a otros mensajes a través de los cuales se instaba a padres de familia a realizar contribuciones económicas o se informaba de la posibilidad de efectuar las mismas durante el proceso de matrículas. Lo anterior constituye otro mecanismo utilizado en centros educativos tendiente a la institucionalización de las llamadas ‘cuotas voluntarias’ como forma de financiamiento de la educación pública y que afecta la realización del derecho a la gratuidad.

Esta situación evidencia también que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes no está cumpliendo y haciendo cumplir la obligación de difundir el derecho a la educación gratuita, obligación que emana de su condición de instancia estatal a cargo de la implementación de políticas y planes educativos, y de la especial vulnerabilidad del mencionado derecho, por la agudización de la situación de pobreza de la mayoría de los usuarios del sistema público de enseñanza.” (PDDH, 2006, pp. 23-24)

CAPÍTULO 4. LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental en Nicaragua ha sido un proceso lento que ha ido desde la práctica del derecho durante los años ochenta del pasado siglo, cuando la educación y la salud fueron las prioridades fundamentales del proceso revolucionario, hasta la situación actual, a seis años del inicio del siglo XXI, en que el derecho a la educación es negado para la mayoría de la niñez y la juventud nicaragüense, constituyendo hoy parte de la agenda de luchas y reclamos de la mayoría de las organizaciones civiles del sector educativo en su actividad cotidiana.

Debido a diferentes causas, el derecho a la educación, después de alrededor de 25 años, no es aún asumido y defendido por la población a la que por su situación de desventaja en la estructura social supuestamente está destinado, y a la que están orientados la mayoría de los programas y actividades de las agencias y los promotores del derecho. De esta manera, el derecho a la educación aparece más en el ideario, el discurso y los programas de las agencias promotoras, que en el de la propia sociedad nicaragüense, en donde las concepciones sobre el derecho a la educación se mueven en un amplio espectro según los intereses de los grupos dominantes. Un ejemplo claro de esto son las respuestas que los 545 entrevistados miembros de Consejos Directivos Escolares, de 21 municipios del país, dieron

en el año 2003 a la pregunta sobre por qué creían que la educación era un derecho, distribuyéndose las respuestas, desde una mayoría: “la educación permite conseguir trabajo” y “la educación mejora la familia” con un 74%, hasta “la educación permite ser alguien en la vida”, con un 23 por ciento.

En este orden, los principales difusores de la ideología de la educación como un derecho y los que más han insistido en su práctica, su respeto y su defensa han sido tanto los organismos no gubernamentales nacionales de carácter educativo, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), los organismos no gubernamentales internacionales cuya población meta es la niñez y la adolescencia en situación de pobreza y las agencias de Naciones Unidas especializadas en educación y niñez.

LAS REDES Y ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Después de las elecciones de febrero de 1990 en Nicaragua y de la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), un amplio número de profesionales de los campos de la educación, psicología, trabajo social, sociología, etc., que durante los años de la Revolución habían laborado en el Ministerio de Educación en todo el país y en otros ministerios relacionados con la protección a la niñez empobrecida en las tareas de la alfabetización, preescolares, centros de desarrollo infantil y protección a la niñez trabajadora, decidieron continuar con su actividad llenando aquellos espacios que los gobiernos neoliberales iban dejando vacíos. Así fueron naciendo organizaciones civiles y no gubernamentales relacionadas con la niñez y la adolescencia en situación de pobreza y pobreza extrema, en áreas rurales y urbanas y en todo el país.

En este orden, durante el decenio de los años noventa, cada organismo se fue especializando en determinadas líneas de trabajo; y, en su contacto directo con los organismos internacionales de apoyo a la niñez que financiaban sus actividades, fueron cultivando y perfeccionando sus perspectivas, marcos teóricos y objetivos, lo

que les permitió acceder con facilidad a un concepto tan integral y global como el del derecho a la educación. Como parte de este proceso de maduración, pronto estas organizaciones comenzaron a reunirse y trabajar sectorialmente, hasta constituir la Coordinadora de Organismos No Gubernamentales que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI), red de organismos civiles cuya población meta, como su nombre lo indica, son niños, niñas y adolescentes, y que posteriormente, en 1996, va a impulsar la fundación del Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua (FEDH-IPN), red de organismos civiles más amplia, que incluye no sólo a los organismos promotores de los derechos de la niñez, sino también a los que realizan acciones educativas en otras esferas y con otras poblaciones, como universidades, centros de investigación, alfabetización y educación de adultos, sindicalismo magisterial, etcétera.

En la actualidad, el derecho a la educación es el centro alrededor del cual se mueven los programas y actividades de todos los organismos civiles que trabajan con la niñez y la adolescencia sobre este tema. Los escenarios en que se cumplen sus tareas son de dos tipos. El primero es el referido a los que tienen que ver directamente con su misión al servicio de sus poblaciones metas: maestros, Consejos Directivos Escolares, niños y niñas en los basureros municipales, en los semáforos de las calles de las ciudades, en las minas de arena, cal o piedra cantera. El otro escenario son las luchas de las organizaciones civiles relacionadas con la incidencia en las políticas educativas, especialmente en las políticas de financiamiento de los programas educativos relacionados con la educación formal de la niñez y de todos aquellos que tienen que ver con la niñez en situación de pobreza extrema.

En el primer caso, las asociaciones cumplen sus actividades individual y sectorialmente; en el segundo, las cumplen a través de las redes a que pertenecen: CODENI, CEAAL o el FEDH-IPN.

La debilidad central de la mayoría de estas organizaciones y asociaciones civiles promotoras del derecho a la educación es su dependencia financiera respecto de gobiernos y de ONG internacionales de promoción a la niñez, lo que es un obstáculo para su sostenibilidad y desarrollo de cara al futuro. Esta debilidad se da tanto en las or-

ganizaciones civiles de manera individual como en las redes que les agremian en términos colectivos.

En conclusión, el drama financiero de la educación de la niñez y la adolescencia empobrecida nicaragüense es de tal naturaleza que no sólo el subsistema escolar formal, regentado por el gobierno de la república, depende en gran parte de las donaciones y los préstamos ofrecidos por gobiernos y organismos internacionales⁵, sino también los programas de educación no escolar no formal promovidos por las organizaciones y redes civiles que luchan por el derecho a la educación.

LA PROCURADURÍA ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el terreno propiamente estatal, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos a través de la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, desde los años 2002 y 2003 con la publicación del informe de investigación titulado *El Pupitre Vacío* ha venido monitoreando y dando seguimiento al proceso de cumplimiento por parte del gobierno de la república de asegurar el derecho a la educación de las mayorías empobrecidas del país, y denunciando todos aquellos hechos puntuales o procesos sistemáticos de atropello o violación del mismo en Nicaragua, tales como los cobros en las escuelas públicas en el contexto del programa de privatización de la educación conocido como “autonomía escolar”.

Alrededor del mismo tema de *El Pupitre Vacío*, sobre el cobro en las escuelas por el derecho a estudiar, la Procuraduría realizó en el año 2006 un proceso de “fiscalización del Derecho a la Educación Gratuita en el período de Matrícula 2006”.

Pero la Procuraduría no sólo ha puesto su atención en el caso de la violación al principio de la gratuidad respecto de la educación pú-

5 En el año 2005, el 31% del presupuesto para la educación nicaragüense dependía de donaciones externas y el 5% de préstamos externos; es decir, esta dependencia era en total del 36 por ciento.

blica, sino también en la enseñanza de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia y de la Constitución Política en las escuelas del país. Así, en el año 2002, la Procuraduría en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), elaboró, validó y publicó un conjunto de guías didácticas para los seis grados de educación primaria sobre los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia. En el año 2005 la PDDH realizó un proceso de observatorio sobre el uso de las Guías Didácticas en 9 municipios de 8 departamentos del país, cuyos resultados se publicaron con el título *Resultados del proceso de fiscalización al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, sobre la puesta en práctica de las Guías Didácticas sobre los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y el estudio de la Constitución Política de Nicaragua en la educación primaria*.

Un hecho de relevancia en el proceso de cumplimiento de su misión, ha sido la capacidad de la Procuraduría Especial para la Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia para hacer alianzas tanto con la CODENI y el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua (FEDH-IPN), como con el propio Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. De esta manera, la Procuraduría hizo nudo con el MECD para la elaboración, publicación y seguimiento de las Guías Didácticas mencionadas anteriormente, y con el FEDH-IPN para el acompañamiento al proceso de elaboración de la Ley General de Educación entre el año 2003 y el año 2006.

Algunas de las conclusiones a que llegara el proceso de fiscalización mencionado son las siguientes:

“El derecho a la educación, a la salud u otros relacionados con la supervivencia y con derechos económicos y sociales de exigibilidad para los Estados son los que más se promueven en las escuelas, no así aquellos derechos que tienen que ver con la educación para la ciudadanía, o sea con la formación de la niña, niño y adolescente como la sujeta activa y el sujeto activo que tiene derecho a participar, opinar, sugerir, reclamar y denunciar anomalías e injusticias en igualdad en todos los espacios y ámbitos de la sociedad. Lo anterior, además, indica que no se está difundiendo un catálogo uniforme de derechos, y que en la enseñanza de los mismos aún se percibe a las

niñas, niños y adolescentes como objetos de protección y no como sujetas y sujetos de derechos.

Se comprobó que aún prevalece una cultura social en el medio familiar de rechazo y desaprobación de la enseñanza en materia de derechos humanos a las niñas, niños y adolescentes, justificada por una cultura adultocéntrica y oponente a la plena vigencia de los derechos de la niñez y adolescencia, reconocidos universalmente.

Para las personas especialistas entrevistadas, el magisterio nacional no está apropiado de los contenidos de los derechos humanos, debido a la falta de implementación y fortalecimiento de procesos de capacitación orientados a fortalecer los conocimientos sobre los mismos, pero también producto de factores económicos y sociales, tales como el contexto cultural de violencia, la falta de motivación del personal docente debido a los bajos salarios, y la falta de voluntad del Estado como principal responsable de apoyar, impulsar y darle seguimiento al proceso de enseñanza de los derechos humanos.

La importancia de la práctica de valores relacionados con la obligación del respeto a las personas adultas por parte de niñas, niños y adolescentes predominó en las respuestas del alumnado encuestado y vincularon su derecho de participación fundamentalmente a actividades orientadas al cumplimiento de normas y refuerzo de relaciones verticales entre ellas y ellos, con las autoridades escolares, lo cual denota una clara orientación y manipulación conservadora que limita el derecho a una participación real basada en relaciones de equidad y prácticas democráticas” (PDDH, 2005).

LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES EXTRANJEROS

La presencia en Centroamérica y especialmente en Nicaragua de un conjunto de ONG internacionales como los Save The Children de Canadá, Inglaterra y Noruega Plan Internacional (Nicaragua), Visión Mundial, Ayuda en Acción, IBIS-Dinamarca, Fundación Ford, Danida, etc., son un extraordinario apoyo a las luchas por el derecho a la educación en Nicaragua. Sin lugar a dudas, el movimiento social nicaragüense promotor del derecho a la educación sería sumamente

precario si no fuese por el apoyo financiero y el estímulo de los ONG internacionales que tienen como misión la promoción del Derecho a la Educación.

El apoyo financiero de las ONG internacionales no sólo ha sido para las ONG nacionales del campo educativo sino también para la Procuraduría Especial de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia y para el propio Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Aunque de diferente naturaleza, junto a las ONG internacionales, también debe mencionarse la presencia en Nicaragua de otros organismos relacionados con Naciones Unidas que participan en la batalla por el derecho a la educación en Nicaragua, como son UNICEF, UNESCO, OPS y OIT, esta última con su programa de defensa de la niñez trabajadora en el campo y la ciudad.

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este trabajo y con las circunstancias histórico-estructurales por las que atraviesa la sociedad nicaragüense en la actualidad –signadas por las altas tasas de pobreza de la mayoría de la población y el cerco impuesto por las “condicionalidades” del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las formas de distribución del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, cuyo ejemplo más cercano fue el veto del Gobierno Bolaños –FMI a la Ley General de Educación–, las tendencias y perspectivas respecto del cumplimiento y gozo del derecho a la educación en Nicaragua son complejas y de difícil solución en el cercano futuro.

La coyuntura electoral del 5 de noviembre de 2006 genera muy pocas expectativas optimistas en este campo. Aunque claramente se presentan al electorado dos alternativas de signo político diferente, una ligada directamente a los intereses de la globalización capitalista neoliberal y a la ideología de los organismos de financiamiento

internacional, continuidad horizontal de dieciséis años de gobiernos de igual signo, y otra de carácter un poco más independiente, ligada a un discurso más cercano a los intereses de la población empobrecida y a la construcción de un modelo económico de carácter endógeno con fuertes lazos latinoamericanistas, las limitaciones para ofrecer educación de calidad para todos y todas en el corto plazo serán muy grandes, en tanto la pobreza y la falta de recursos, por ser fenómenos de carácter histórico-estructural, continuarán por un buen tiempo inalterables, convirtiéndose en un obstáculo para el cambio social en el campo educativo nicaragüense.

Esta situación plantea al movimiento social por el derecho a la educación en Nicaragua el reto de mejorar y perfeccionar sus capacidades para acompañar de manera más eficaz a la niñez y la adolescencia empobrecidas de cara al futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIEN, Juan Bautista y Róger MÁTUS (1989), *Nicaragua: Diez Años de Educación en la Revolución, Claves Latinoamericanas*, México D.F.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA (2006), *La Ley General de Educación, La Gaceta*, Diario Oficial, 3 agosto 2006, Managua.

----- (1995), *Constitución Política de la República de Nicaragua*, Managua.

ACEVEDO, Adolfo José (2006a), *La inversión en la niñez y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del milenio*, Managua, Coordinadora Civil.

----- (2006b), “La reforma negociada del Artículo 91 de la Ley General de Educación”, en *El Nuevo Diario*, página 12-B, opinión, lunes 18 de septiembre 2006, Managua.

BANCO MUNDIAL (1996), *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D.C.

CÁRCAMO, Álvaro y Melba CASTILLO (2001), *El Presupuesto General de la República y su relación con la Educación*, Managua, Coordinadora Civil.

CENTRO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES (CDC) (1999), *El código de la niñez y la adolescencia*, Managua.

CENDES - UCV (1984), *El impacto de la educación en el desarrollo*, Caracas, UCV.

DE CASTILLA, Miguel (1997), *La educación en el país de los pobres*, Managua, Editorial UCA.

----- (2003), *El derecho a la Educación y la Ley de Participación Educativa (FEDH-IPN e IDEUCA)*, Managua.

----- (2005), *Primer informe del observatorio de la educación nicaragüense desde la sociedad civil, (FEDH-IPN e IDEUCA)*, Managua.

INEC (1985), *Encuesta Sociodemográfica Nicaragüense (ESDENIC)*, Managua.

----- (1993), *Encuesta Nacional para la Medición del Nivel de Vida (EMNV-93)*, Managua.

----- (1998), *Encuesta Nacional para la Medición del Nivel de Vida (EMNV-98)*, Managua.

----- (2001), *Perfil y Características de los Pobres en Nicaragua 2001*, Managua.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1999), *Educación para Todos, EFA 2000, Nicaragua*; Managua.

----- (2003), *Informe de Resultados 2002, MECD*, Managua.

----- (2006), *Estado de la Educación Básica y Media 2005*, Managua.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001), *Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza*, Managua.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1992), *Informe sobre desarrollo humano*, Washington, D.C.

PSACHARAPOULOS, G. (1985), "Returns To Education: a further international update and implications", en *Journal of Humans Resources* n^o 20, Washington D.C.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2006), *Informe sobre Fiscalización del Derecho a la Educación Gratuita en el período de matrícula 2006*, Managua.

----- (2005), *Resultados del Proceso de Fiscalización al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, sobre la puesta en práctica de las Guías Didácticas sobre los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y el estudio de la Constitución Política de Nicaragua en la educación primaria*, Managua.

----- (2003), *El pupitre vacío*, Managua.

TOMASEVSKI, Katarina (1999), *Informe preliminar de la relatora especial sobre el derecho a la educación, 55 período de la Comisión de Derechos Humanos*, Doc. E/CN. 4/1999/49 del 13 de enero de 1999, pp. 20-29.

UNESCO (2000), *Los acuerdos de Dakar*, París.

UNICEF (1999), *Análisis de situación de la niñez nicaragüense*, IMPRIMATUR, Managua.

VARGAS, Oscar René (2001), *Once años después del ajuste*, Consejo Nacional de Universidades (CNU), tercera edición, Managua, pp. 207.

----- (2005), *La educación en Nicaragua 1990- 2005. Impacto de las Políticas del Banco Mundial en la Educación*, Managua, CGTEN-ANDEN.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez

- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez

- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil

- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina

- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez

- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osores

- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili

- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdlick