

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso nicaragüense

Rafael Lucio Gil

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 11

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso nicaragüense

Rafael Lucio Gil



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 – OCIEP/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)

Lucio Gil, Rafael

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas
Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 11)

ISBN 978-987-23507-2-7

1. Políticas Públicas . 2. Políticas Educativas . I. Título

CDD 379.972 85

Fecha de catalogación: 11/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Gabriela Bravo de Laguna

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-2-7



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
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y CONTEXTO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN	11
Marco conceptual de la participación e incidencia de la sociedad civil en la educación	12
El problema de la participación e incidencia de la sociedad civil en la política educativa	21
Reconstrucción histórica de la participación de los actores en políticas educativas	22
CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL ESCENARIO POLÍTICO EDUCATIVO: ETAPA 2002-2006	53
Balance de las reformas educativas	55
Recursos, mecanismos e instrumentos institucionales y normativos para habilitar y canalizar la participación de la sociedad civil	63
Marco General y los principales programas e intervención de las políticas educativas con sus procesos y estructuras de participación	82
Balance conclusivo sobre los espacios, políticas y programas educativos de participación de la sociedad civil	102

CAPÍTULO 3. CARACTERIZACIÓN DIAGNÓSTICA DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA	107
Situación nacional de la participación e incidencia de la sociedad civil en la política educativa	107
Efectividad de las estructuras, recursos normativos e institucionales de participación	135
¿Espacios abiertos llenos o vacíos? Luces y sombras de la participación e incidencia de las OSC	139
Autopercepción de OSC sobre su participación en la política educativa	145
Espacios, estructura y calidad de la participación e incidencia más reconocidos por sujetos claves	150
Estructura y procesos auténticos y no auténticos desarrollados, posicionamiento y grado de incidencia alcanzado	159
Movimientos, campañas e iniciativas desarrolladas por actores fuera de la estructura de participación definida	163
Un balance a manera de conclusión	168
Tendencias generales de participación, incidencias y articulación entre actores, organismos	168
CAPÍTULO 4. CASO EMBLEMÁTICO DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA: LAS MESAS EDUCATIVAS	173
Las mesas educativas de Estelí, Somoto y Ocotal y sus contextos	173
Comparando las tres experiencias	175
SÍNTESIS INTERPRETATIVA	177
BIBLIOGRAFÍA	183

PRESENTACIÓN

Este documento contiene el Estudio *Participación e Incidencia de la Sociedad Civil en la Política Educativa: El Caso de Nicaragua*. El mismo obedece a una iniciativa del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE que desarrolla un programa investigativo sobre la participación de la sociedad civil y el derecho a la educación en el ámbito educativo, en un conjunto de países de la región, entre los cuales se encuentra Nicaragua. El estudio ha sido realizado por FLAPE-IDEUCA.

El esquema metodológico del estudio ha sido unificado y concertado entre los países participantes. El mismo se desarrolla en cinco partes fundamentalmente: En la primera parte se presenta una *Aproximación conceptual y contexto histórico de la participación*; la segunda parte presenta la *Caracterización general del escenario político educativo 2002-2006*; la tercera parte alude a la *Caracterización diagnóstica de la situación de la participación e incidencia de la sociedad civil en la política educativa*; en cuarto lugar se presenta un *Caso emblemático de participación e incidencia: Las mesas educativas*; el quinto apartado presenta una *Síntesis interpretativa del estudio*; finalmente se presenta la bibliografía de referencia consultada.

El estudio destaca los aspectos más relevantes del comportamiento de la participación e incidencia de la sociedad civil en la política educativa, resaltando sus avances y logros a la vez que de-

lineando los vacíos, debilidades, tendencias y desafíos existentes. La consulta directa a un grupo escogido de personas con gran experiencia en participación de la sociedad civil y conocedoras del ámbito educativo, a la vez que la consulta rápida mediante un cuestionario a un conjunto de personas que participan en organismos no gubernamentales y maestros, maestras y directores de centros educativos familiarizados con la educación, sumado a resultados de otros estudios que se han realizado, conforman la trama de información relevante, a partir de la cual se ha realizado el análisis e interpretación, formulado conclusiones y tendencias con la mira puesta en el futuro de la participación y la incidencia. El conocimiento de los datos presentados de forma gráfica y cualitativa en el estudio, pueden ser ampliados con mayor detalle en los Anexos del estudio.

Es de esperar que el estudio sirva para afianzar el conocimiento de la sociedad civil sobre su actuación en la participación e incidencia, ayudando a comprender mejor los logros, vicisitudes, vacíos y potencialidades existentes, y de manera particular, esperamos que sus conclusiones animen al sistema educativo por un lado y a la sociedad civil por otro, a articular mayores esfuerzos, con mayor calidad, responsabilidad y eficiencia, en beneficio del logro del derecho a la educación, para lo cual la participación e incidencia son sus principales mediadores. La educación es una sola, razón mayor para articular todos los esfuerzos posibles para que la escuela y todas sus manifestaciones formales, no formales e informales respondan cada día más y en mayor medida, con más calidad, a este derecho natural, el derecho a la educación. La participación e incidencia, como principales mediadoras, son las principales garantes de este sueño.

INTRODUCCIÓN

La Educación, como derecho humano natural, presenta en Nicaragua un escenario problemático de lucha de instituciones y organismos de la sociedad civil, en orden a hacer realidad dicho derecho consagrado por la Constitución de la República y un conjunto de leyes. Éstas, aunque de forma poco sistémica, constituyen el único referente normativo dirigido a hacer valer el derecho a la *Educación de todos, con todos y para todos*. Tal referente, no obstante, no garantiza por sí solo la educación que el país necesita, por lo que se requiere de la participación general de las instituciones y de la sociedad civil, con el fin de lograr incidir en tres niveles fundamentales: *apropiación de los espacios de incidencia existentes, demanda de nuevos espacios de participación y creación de espacios alternativos que complementen las acciones que se den en los dos primeros espacios*.

La política educativa representa las intenciones del aparato educativo para hacer posible su visión y misión. Esta política, no basta con que se desprenda del cumplimiento de las leyes existentes, sino que, además, requiere ser legitimada con el apoyo y reconocimiento de la población, en tanto represente los intereses de las mayorías pobres del país y resulte de procesos amplios de concertación social. Para lograr esto, los procesos de participación social se constituyen en eje dinamizador que contribuye a que estas políticas respondan a

las expectativas y demandas sociales, además de brindarles el apoyo, la corresponsabilización y subsidiariedad correspondientes.

Este estudio presenta la situación de la participación social en la política educativa, a partir de una mirada histórica que nos ayuda a entender el presente de la participación, examinando los recursos normativos y legales existentes, la estructura actual de la participación, los niveles en que se logra participación e incidencia efectivas, a la vez que examinando en qué medida se aprovechan los espacios existentes, cuáles son las limitaciones y bondades que éstos presentan, en qué medida se canalizan las tensiones existentes y cuáles son las tendencias de futuro que se avizoran en el horizonte.

CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y CONTEXTO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN

INTRODUCCIÓN

La educación, en su desarrollo contemporáneo, ha ido retomando gradualmente su ruta original de participación, en tanto sus intereses, prioridades y demandas buscan respuestas cada vez más genuinas. La institucionalización de la educación contribuyó a que ésta se separara de sus raíces originales, de sus actores esenciales, la familia y la comunidad. De esta manera, fue abandonando la participación como eje dinamizador de su esencia, acabando por convertirse en propiedad exclusiva del Estado y, por ende, de sus funcionarios a cargo del manejo técnico de la educación. En tanto se institucionalizó y tecnificó más, más se olvidó de sus raíces originales que la unían estrechamente a los actores participantes de la comunidad. Ello ha contribuido a que a los actores, especialmente padres de familia, se les haya reservado un rol pasivo, hasta el punto de delegar totalmente la educación de sus hijos e hijas a la escuela, obviando, así, el principio de subsidiariedad que fue, en su momento, tan importante. Los caminos de nuestro tiempo parecen retomar los aires originales de la educación. El reto está planteado. La participación social es su mediadora por excelencia.

MARCO CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA EDUCACIÓN

ACERCÁNDONOS AL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

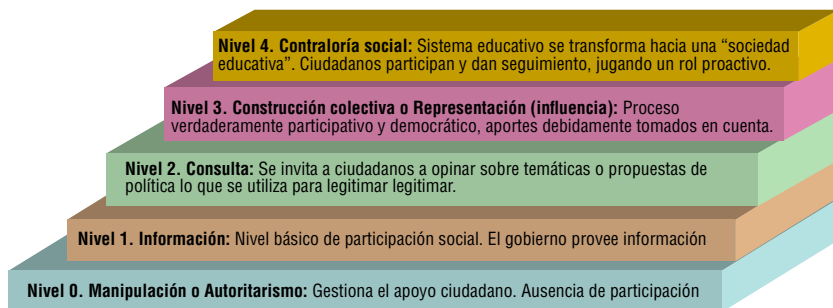
El tema y el discurso de la participación se han venido empleando en el país en términos polisémicos, los que frecuentemente encubren maneras institucionales de funcionar en las políticas sociales y educativas en particular. Posiblemente ello tenga relación con las procedencias diversas del tema, los intereses y finalidades presentes en las instituciones del país. De alguna forma este fenómeno, posiblemente, no es sino el reflejo de una actuación refleja existente en la región latinoamericana. Como Anderson (2005) señala, según el enfoque con que la utilicemos, conllevará a procesos y significados contradictorios. Es, pues, para nuestros propósitos, muy importante dilucidar la *autenticidad de la participación*, lo que podremos esclarecer al precisar la relación existente entre medios y fines, dejando muy claros estos últimos. Las *esferas de participación* requieren ser bien delimitadas y relevantes; así, la mayoría de investigaciones sobre el tema concuerdan en algunas áreas centrales de participación para los maestros, como son, el presupuesto y el currículum; en cambio, para los padres y madres, la auténtica participación deberá superar la mera asistencia a fiestas escolares, centrándose en el gobierno y toma de decisiones, la equidad y calidad, el currículum y su práctica en las aulas y el apoyo educativo en el hogar.

Algunos de los requisitos para que la participación sea auténtica, según la experiencia del país, resultados investigativos y las estructuras de participación existentes, se dan en tanto ésta logra tener un *impacto significativo en las decisiones*. Para ello, es de esperar que estas estructuras de participación brinden amplia jurisdicción y autoridad para tomar decisiones, sin limitarse a la simple consulta, a la representación de grupos relevantes, además de capacitación para que se hagan efectivas tales decisiones. En consecuencia, el grado de su implementación exitosa se dará, en tanto las estructuras de participación se implanten de manera plena y exitosa, lo que, a su

vez, genera entusiasmo y mayor esfuerzo. También puede ocurrir que, aunque la participación haya sido exitosa, no necesariamente se garantiza la participación auténtica. Es importante, considerar que, en muchos casos, el éxito de la participación a nivel micro, está condicionado por factores desde el nivel macro, lo que requiere de un análisis de la participación más fino de la micropolítica del centro educativo. En éste convergen la lucha política y cultural de todos los actores, por lo que las reformas participativas no pueden entenderse sin comprender cómo la participación está, también, mediada por la política y la cultura (Anderson, 2005).

La implementación exitosa de las estructuras de participación, según la práctica del país, es mucho más compleja de lo que generalmente han mostrado las investigaciones sobre el tema. Si bien es cierto el alto nivel internacional de reconocimiento del rol que le corresponde jugar a la Sociedad civil, lo cierto es que es preciso insistir en la necesidad de lograr su fortalecimiento. Tanto en el mundo, como en el país, asistimos a un debate conceptual y práctico de la Sociedad civil, de su participación e incidencia. En esta última etapa, el país ha asistido a un mayor debate del tema, a tenor de las reformas educativas en curso y del bajo nivel de logro de las mismas. La experiencia del país confirma que, muchos procesos, de hecho, quedan frustrados, al limitar o manipular los cambios que se proponen en el desarrollo educativo general. Al respecto, la UNESCO afirma que “las modalidades y formas de participación varían considerablemente en función de los propósitos de la participación y la relación entre el Estado y la Sociedad civil, además del nivel administrativo de referencia”. Las tipologías de la participación más aceptables se expresan en dependencia del grado de protagonismo y poder que tienen los ciudadanos: *la manipulación, la información, la consulta, la complacencia, la asociación, la delegación de poder, y el control ciudadano* (Gráfico 1).

Gráfico 1. Niveles de la Participación



Fuente: adaptado de UNESCO, 2003.

En este debate la participación se reconoce como “la intervención de individuos o grupos de personas en la discusión y toma de decisiones que les afectan para la consecución de objetivos comunes, compartiendo para ello métodos de trabajo específicos” (Palacios, 2001). La participación contribuye a desarrollar responsabilidad y capacidad de diálogo, escucha, planificación, evaluación, aprendizaje y trabajo en equipo.

Rosa María Torres se refiere a dos enfoques presentes en la región sobre el concepto de la *sociedad civil*. Para el *Banco Mundial*, “la sociedad civil es el espacio entre la familia, el mercado y el Estado; está integrada por organismos sin fines de lucro y grupos de intereses especiales, ya sea formales o informales, que trabajan para mejorar la vida de sus miembros”; para el BID, “las organizaciones de sociedad civil incluyen, pero no se limitan, a las asociaciones de la comunidad y otras organizaciones de base como las fundaciones, las iglesias, las ONG’s, las universidades, los sindicatos. Se puede describir la sociedad civil, como la gente organizada en unidades productivas por su propia iniciativa, con el fin de buscar la satisfacción de necesidades colectivas”. (CIDE, 2004). También es definida como “una esfera o un escenario, en los confines de la familia, el gobierno y el mercado, donde las personas se asocian voluntariamente para fomentar e impulsar intereses comunes” (CIVICUS).

La *Coordinadora civil para la emergencia y la reconstrucción CCER* (Coordinadora Civil, 2005) concibe la participación desde dos conceptos complementarios; así, *ciudadanía es el conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de pleno derecho (derechos y deberes) dentro de una sociedad. La ciudadanía implica normas jurídicas que otorgan la calidad de ciudadano/a, obligaciones a cargo de las instituciones públicas para responder a los compromisos de participación de los derechos conferidos. El sentido de la participación es democratizado, solamente cuando se promueve el desarrollo de una ciudadanía activa, la que tiene capacidad de interrogar relaciones de dominación, intervenir el espacio de construcción de lo público, asumir responsabilidades con la comunidad política a la que pertenece y deliberar. Socialmente, la ciudadanía activa implica: asociatividad, acceso y ejercicio de visibilidad, acceso a la toma de decisiones y control social de la gestión pública.*

Para comprender las experiencias de participación e incidencia de las Organizaciones de la sociedad civil OSC en la educación del país, es importante comprender que éstas responden a una visión ampliada de la *Educación para todos*, lo que conlleva, como lo expresa Rosa María Torres (2001), un conjunto de visiones y misiones que superan las que generalmente tiene la escuela. La participación ciudadana no es, pues, una concesión o un mal que no queda más remedio que aceptar, sino condición de dicha construcción y por tanto, una responsabilidad que el propio Estado y la sociedad civil tienen para consigo mismos y para la ciudadanía en general. Es, precisamente, esta visión restringida que aún caracteriza a la visión gubernamental de la educación, la que refuerza, aún más, la urgencia y necesidad de la participación de las organizaciones civiles, abanderando una visión amplia e inclusiva de la política educativa.

Por otra parte, *la incidencia política* es un elemento consustancial a la democracia, la participación y la gobernabilidad. La Coordinadora civil es del criterio que los esfuerzos realizados en Centroamérica, al respecto, hasta ahora, han hecho de la incidencia un mero instrumento metodológico (Coordinadora Civil, 2004), por lo que no se corresponde a las necesidades de nuestros países. La Oficina de Washington para América Latina, WOLA, define la incidencia como

un proceso planificado con el fin de influir en un actor con poder de decisión. Es la política de lobby que se expresa en hacer arreglos o acuerdos no públicos entre políticos; es un proceso de movilización política de la sociedad civil. Los ocho pasos fundamentales para alcanzarla son: análisis del problema, afinación de la propuesta, análisis del espacio de decisión, mapa de poder, autoanálisis, estrategia de influencia, plan de actividades y evaluación continua.

¿QUÉ PAPEL JUEGAN LOS ORGANISMOS MUNDIALES DE APOYO A LA EDUCACIÓN EN EL PARADIGMA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

El logro de la participación social tiene múltiples afluentes: por una parte, es consustancial a la naturaleza del derecho a la educación; por otra, los espacios institucionales, de forma gradual, se han abierto relativamente a esta participación, obligados por la presión de Acuerdos Mundiales y de organismos de cooperación; y por otro lado, las organizaciones sociales han acumulado experiencia y esfuerzos en la participación a los que no deben renunciar. La educación es reconocida como un derecho humano natural, requisito para el desarrollo económico, social y humano del país, por lo que ha de convertirse en política de Estado y tener el apoyo requerido. La educación supone un proceso permanente de aprendizajes significativos que se desarrollan “a lo largo de toda la vida” (Delors, 1996). En este sentido, la participación de las Organizaciones de la Sociedad civil en la educación, constituye un quehacer imprescindible para lograr una educación nacional orientada al desarrollo humano sostenible.

Las *Cumbres mundiales de educación* y otros eventos relevantes aportan visiones y compromisos gubernamentales relativos a la participación social, para convertir la educación en eje de concertación entre la sociedad y los Gobiernos. Ejemplos de ello son, entre otros, las *Cumbres de educación para todos* (Jomtien, 1990; Dakar, 2000), *Conferencia internacional de educación de las personas adultas* CONFITEA, (Hamburgo, 1997), *Cumbre social* (Copenhague, 1995). El *Marco de acción de Dakar* plantea a los gobiernos “garantizar la implicación y participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución

y seguimiento de las estrategias para el desarrollo de la educación”. En el mismo se establece: “velar por el compromiso y participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de fomento de la educación”, además de acordar la participación en la elaboración de planes nacionales, fomentar la política educativa, estimular los compromisos políticos por la educación y el aumento del presupuesto. (Marco de acción de Dakar, Senegal, abril, 2000). En el mismo, también se establece la creación de foros nacionales, de manera que los ministerios y organizaciones de la sociedad civil estén representados sistemáticamente, debiéndose caracterizar por ser transparentes y democráticos. En la *Declaración conjunta* de las organizaciones que convocaron a este Foro mundial (UNESCO, PNUD, UNICEF, FNUAP y BM), se insta en el punto cinco a las organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y sociedad civil en general, a seguir movilizando y reforzar su participación en la *Educación para todos* con estrategias innovadoras y en apoyo a los poderes públicos, para velar por una educación universal (Declaración Conjunta, París, Nueva York y Washington, Abril, 2000).

La Quinta Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas (CONFITEAV) señala un nuevo marco de acción en colaboración entre el Estado y la sociedad civil. Por ello, plantea la necesidad de fomentar el reconocimiento, la participación y la responsabilidad de las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios locales, así como promover la participación de la sociedad civil para solucionar los problemas ambientales y de desarrollo. Por su parte, la *Cumbre social-Los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), destaca la presencia de organismos de la sociedad civil, reconociendo que el desarrollo económico y social es fundamental para lograr las necesidades de las personas y de las responsabilidades de los gobiernos y de los sectores de la sociedad civil. En sus marcos para la acción, establece la plena participación de las personas en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de las sociedades. Se comprometen a fomentar la colaboración con las organizaciones libres y representativas de la sociedad civil, promover el acceso a la educación, la información, la tecnología y el conocimiento especia-

lizados para aumentar la participación en la vida civil, política, económica y cultural, y lograr el respeto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Declaración de la Cumbre Social, punto 7, p.4, Naciones Unidas).

PERSPECTIVAS QUE POSEEN LOS SUJETOS CLAVES CONSULTADOS SOBRE LA “SOCIEDAD CIVIL”, LA “PARTICIPACIÓN” Y LA “INCIDENCIA”

La consulta realizada con dirigentes, especialistas y responsables de organismos de sociedad civil (Anexo I.2.2), con amplia experiencia en participación e incidencia, coinciden en las percepciones siguientes:

a) Perspectiva sobre la sociedad civil: Consideran que se trata de todas aquellas personas que no están ubicadas en una entidad estatal, delimitando a aquellas que están organizadas y se mueven en un contexto social e ideológico con motivaciones específicas que les mueven a participar, movilizándose como sector en función de determinados intereses o reivindicación de derechos. En tal sentido, son del criterio que se debe procurar que toda la población tenga derecho a organizarse en función de los objetivos colectivos que representan y no de los intereses del que esté representando a las OSC.

b) Participación de la sociedad civil: Los perciben como la acción dirigida a provocar cambios en algo que les afecta. Aluden a una variedad de percepciones que se expresan en su entorno; así, para unos, la participación se mueve en torno de intereses de partidos políticos, ONG's; mientras unos la limitan a los procesos electorales, otros la ubican como una condición que impone la cooperación externa; para otros, sin embargo, la participación implica cogestión y confianza mutua con el Estado o fuera de él, al realizar servicios que, tradicionalmente, le han correspondido a instituciones estatales. Un atributo que resaltan es *la claridad que han de tener los sujetos y organismos* que participan, en relación con los procesos, estrategias, resultados y compromisos mutuos que exige la participación. En general, la participación es vista como el conjunto de esfuerzos organizados de la ciudadanía para tomar parte en las decisiones que afectan la vida del ciudadano y de la colectividad, aunque

también acotan, que no debe de quedar solamente en la ejecución de las políticas, sino que comprende desde la misma definición de las políticas públicas, su implementación, seguimiento y evaluación, así como en la reforma a las leyes que no están dando resultado. Otro aspecto que sobresale es la necesidad de *construir confianza* mutua para que la participación sea efectiva, además de considerar la participación como *un proceso pedagógico de crecimiento* en que ambas partes aprenden, sujetos a una relación dialéctica creadora. En esencia, no basta con que la participación social contribuya a que el Estado mejore sus decisiones, sino que, también, como fruto de esta interacción, la sociedad civil sistematice aprendizajes que la ayuden a crecer. También destacan que el componente más efectivo para lograr la incidencia es que la participación implique, más allá de la crítica, la *formulación de propuestas* consistentes y coherentes.

c) *Incidencia de la sociedad civil*: Las personas consultadas la representan como la posibilidad de que, como fruto de una participación bien argumentada y documentada, se logren transformar las decisiones de quienes las deben tomar, tanto en el proceso de gestión, como en el seguimiento de las mismas. Establecen un vínculo estrecho entre participación e incidencia, en el entendido que la primera ha de ir dirigida a *lograr cambios efectivos* en la solución de las causas de los problemas que la motivan, reservando a la participación un papel claro en la incidencia, en cuanto a la transformación de la realidad educativa. Pero para el logro de esta auténtica incidencia, tanto el ciudadano o ciudadana, como el organismo que ejecuta la participación, requieren de *elevados niveles de compromiso* con los intereses de la ciudadanía, haciendo recaer el éxito de la incidencia en este nivel de compromiso. Otro atributo que requiere la participación, para ser incidente, es *la constancia* con que se dé la *suficiencia informativa* de los actores, y a que la participación se amplíe más allá de los líderes.

DISCUSIÓN CONCLUSIVA SOBRE LAS CONCEPCIONES DE SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

a) *La participación social en la educación es un derecho natural*, en tanto es el mejor medio para hacer efectivo el derecho que tiene

toda persona a desarrollarse en plenitud por medio de la educación. Las leyes, por consiguiente, han de refrendar y apoyar el cumplimiento de este derecho natural.

b) Tanto las cumbres mundiales como los acuerdos internacionales, el pensamiento especializado y las redes de organismos sociales, conciben la participación como una necesidad, un derecho y una responsabilidad. Si bien sobresalen perfiles diferentes en cuanto a la visión de la sociedad civil y la participación-incidencia, lo cierto es que la sociedad civil es reconocida por todos los acuerdos y cumbres mundiales y organismos de cooperación, como una entidad clave para alcanzar las políticas y objetivos de la educación. Los Gobiernos y el Estado en el país, han acogido formalmente muchos de estos acuerdos bajo la presión y demanda de las OSC, y creado espacios que se reflejan en leyes, en los que tiene cabida la sociedad civil organizada.

c) Se percibe un proceso de maduración respecto a la concepción que se tiene de la sociedad civil, en la que aún se dan simplificaciones, en cuanto a quienes la conforman, a los niveles de representación que logre tener la ciudadanía organizada, y al nivel de representatividad real que tienen los organismos sociales. También se percibe que el concepto de participación ha incorporado elementos cada vez más exigentes, en orden a una incidencia efectiva, tales como: *la claridad que han de tener los sujetos claves sobre la participación, el carácter crítico y propositivo que ésta ha de tener, el compromiso que supone, los niveles de corresponsabilidad que exige, en resumen, el carácter ético* que exige, sobre el que, generalmente, menos se debate, a pesar de su carácter crucial. Ello hace mención del *crecimiento y la calidad de la visión de participación*, sus niveles de exigencia, fruto de la sistematización de experiencias y lecciones extraídas de esta larga experiencia nacional.

d) Todo hace pensar que la participación e incidencia de la sociedad civil, más allá de una moda o forma de actuación, requiere de capacidades suficientes para representar y reivindicar una visión y misión más abiertas, flexibles e inclusivas de la educación que superen las visiones y tradiciones educativas institucionales. El contacto directo que muchas organizaciones civiles tienen con los problemas

más vitales de la comunidad, hace de ellas las instancias más genuinas para luchar por una educación auténticamente democrática.

EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

El tema y el discurso de la participación en la educación se han convertido en el país, en la última década, en un signo de los tiempos. Tanto el contenido de lo que se habla como de lo que se practica tienen un tono polisémico, ya que, según coyunturas, instituciones, intereses y tiempos, los significados que se les atribuyen son diferentes, tanto por parte de las instituciones responsables, como de las organizaciones llamadas a participar. Este aspecto presenta especial relevancia en coyunturas como la que el país vive en este año de elecciones, en tanto la ciudadanía y sus organizaciones reclaman una educación diferente. A pesar de los *ricos referentes existentes*, tanto teóricos como mundiales y legales, lo cierto es que la voluntad de la participación social, por lo general, ha quedado atrapada y manipulada por intereses de la clase política y las administraciones gubernamentales del Estado, a lo que contribuye, de alguna manera, la poca claridad que las propias organizaciones civiles tienen sobre las implicaciones del tema.

Es, pues, muy importante dilucidar la *autenticidad de la participación y de la incidencia*, lo que es posible esclarecer, en la medida que se precise la relación existente entre medios y fines, dejando muy claros estos últimos. Es fundamental, para ello, *revisar los requisitos que cumple la participación auténtica*, para que ésta llegue a tener impacto significativo en las decisiones. Es de esperar que las estructuras de participación brinden amplia jurisdicción y autoridad para tomar decisiones, sin limitarse a la simple consulta o a la mera representación de grupos relevantes, además de proporcionar la capacitación para que ello se haga efectivo. En consecuencia, el grado de implementación exitosa de la participación se dará, en tanto las *estructuras de participación se implanten de manera plena y*

exitosa, lo que a su vez generará mayor entusiasmo y compromiso de participar.

Al parecer, la “experiencia histórica” del país ha puesto de manifiesto la percepción de que muchos procesos de participación quedan manipulados y frustrados, al limitar o maniobrar los cambios que se proponen para el desarrollo educativo general. Ante esto, es importante delimitar los distintos escalones, niveles y calidad de los procesos de participación y, sobre todo, auscultar las autopercepciones que tienen los organismos y actores claves en estos procesos. Este estudio pretende desentrañar la trama en la que se basa tal percepción.

RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN POLÍTICAS EDUCATIVAS

UN CONTEXTO NACIONAL QUE DESAFÍA A LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

En base a los datos que ofrece el Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua (2005), la situación de Nicaragua puede resumirse de esta forma: se ubica en el puesto 112 del Índice de Desarrollo

Humano del 2005, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre 175 países, situándose en el grupo de países de *desarrollo humano medio*. Su tasa de alfabetización de adultos se ha mantenido en un 76.7% y la de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es de un promedio del 69%. La tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años es del 86.2%, la de matrícula de primaria de 86% y de secundaria de 39%. El gasto público en educación es del 3.1% del PIB y en salud

Gráfico 2



del 3.9%. Un 79.9% de la población vive con dos dólares diarios y el 45.1% con un dólar por día. La tasa de mortalidad infantil es de 30 por cada mil nacidos, la de menores de cinco años, de 38 y la materna de 230. El 20% de la población más rica participa del 49.3% de los ingresos, frente al 5.6% del 20% más pobre. El país destina el 0.1% a investigación, tiene 37 líneas telefónicas por cada mil habitantes, con 85 abonados a celulares por cada mil habitantes.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL SEGÚN LA LEGISLACIÓN DEL PAÍS EN LAS DISTINTAS ETAPAS HISTÓRICAS

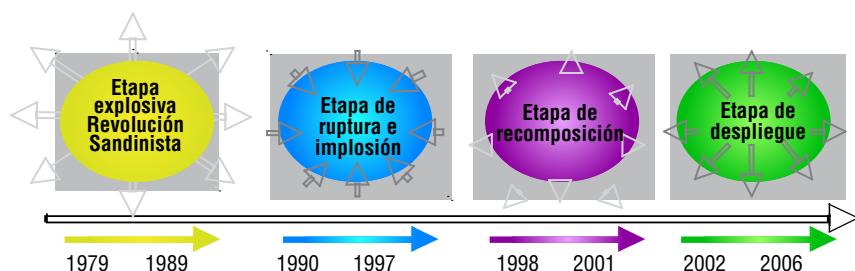
La historia de la participación de las OSC en la educación ha tenido, en las dos últimas décadas de cambios políticos en el país, un comportamiento no lineal, destacándose en este proceso, tanto el interés de la sociedad para asumir su participación desde los diferentes ámbitos de la realidad social, como su potencialidad para sobrevivir en períodos de ruptura, así como para hacer valer gradualmente sus demandas educativas e ir restableciendo y reconquistando estructuras de participación.

Desde esta dinámica señalamos cuatro grandes períodos de maduración en este proceso: a) Etapa de explosión de la participación (1979-1989), b) Etapa de ruptura e implosión de la participación en la educación (1990-1997), c) Etapa de recomposición de la participación en la educación (1998-2001), y d) Etapa de despliegue de la participación social (2002-2006). Estas etapas son analizadas desde dos vertientes: el comportamiento gubernamental y el desempeño de las OSC. Algunas de los principales atributos de la participación e incidencia, así como la legislación, actores, sectores y organizaciones involucrados en estas etapas se analizan a continuación, de forma sintética.

Comprender la participación desde la historia del país: al país le ha tocado vivir, en estas últimas décadas, grandes cambios políticos, sociales, económicos y educativos, por lo que para comprender la mirada de la participación y su incidencia en la política educativa, es preciso analizarla en el marco histórico que se produce y en su propia evolución. En este sentido, la participación social en la educación y su

reflejo en la legislación educativa del país es subsidiaria de estas mismas etapas históricas. Un punto interesante de este proceso histórico es que, la intensidad en el desarrollo de la participación social y su incidencia en la educación, no ha tenido siempre su correlato directo con la presencia del marco legal, pudiendo más bien ser suplida esa ausencia por la presencia de un Estado centrado directamente en la educación y en la amplia participación social correspondiente.

Gráfico 3. Línea de tiempo de la participación en la política educativa



Fuente: elaboración propia.

Los actores consultados reconocen la importancia del marco legal: al consultar a especialistas y líderes de organismos de la sociedad civil (Anexo I.2.2), todos reconocen como leyes fundamentales que han dado pautas para la participación las siguientes: *Ley de Autonomía Universitaria, Ley de Carrera Docente, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Participación Educativa y la Ley General de Educación.* El consenso expresa que el marco legal es insuficiente y presenta vacíos y debilidades. Algunos, sin embargo, son del criterio que no hacen falta más leyes, sino que es necesario mejorar, aprovechar y cumplir las existentes. Reconocen que, es a partir del año 1990, con el inicio del Gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, que desde el Gobierno, pero principalmente desde la sociedad civil, se muestra un mayor interés por la aprobación de leyes que afianzaran los derechos que, si bien habían sido moneda corriente en la etapa de la Revolución Sandinista, debía evi-

tarse que se perdieran. En este sentido, la presión de organizaciones de la sociedad civil facilitó el inicio de este proceso. Los sujetos claves reconocen que el comportamiento de la legislación educativa ha tenido un significado específico, saltando a la vista la aprobación de un conjunto de nuevas leyes, cuya aparición ha obedecido más a las motivaciones, coyunturas e intereses del momento, que a la perspectiva sistémica que ha de tener toda legislación educativa.

Legislación en la etapa de explosión de la participación social en la educación.

Período de la Revolución Sandinista: 1979-1989

Nace una nueva Constitución de la República en la que la Educación ocupa un lugar de prioridad, así como la participación social en el quehacer nacional. Esta Constitución servirá de inspiración a etapas posteriores. En contraste con otras etapas, no se dictaron leyes específicas para el sector educación, pero sobresalió el interés del Estado Revolucionario por la educación, declarándose el país en “estado de educación”. La Constitución de la República de Nicaragua establece que “la Educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo...” (Art. 117), a la vez que señala que, “El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma” (Art. 118). En su Art. 121 establece, también que “...nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas...”. De igual manera afirma que “los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria” (Art. 125), y al referirse a la cultura nacional también señala que “es deber del Estado promover el rescate, desarrollo y fortalecimiento de la cultura nacional, sustentada en la participación creativa del pueblo” (Art. 126).

En este marco creado por la nueva Constitución y en el despliegue que logra tener la participación social en el proceso revolucionario, posiblemente, reside la clave para explicar la raíz del despliegue, el desarrollo, la mística y el compromiso de la participación e incidencia de múltiples organismos de la sociedad civil a lo largo de las etapas subsiguientes.

Surge la Ley de Municipios (Ley 40), matriz de un desarrollo progresivo del poder local: aprobada en Agosto de 1988, abrió nuevas perspectivas a la descentralización del Estado y la participación social en el ámbito educativo, desde el poder local, asentándose como el preludio de lo que sería, en la actualidad, la municipalización de la Educación.

Legislación en la etapa de ruptura e implosión de la participación social en la educación. Período 1990-1997

En este período se produce una profunda ruptura con la etapa anterior, razón por la cual, se cierran en el Estado todos los espacios de participación existentes, aprobándose únicamente la Ley de Carrera Docente (Ley 114) en octubre de 1990.

Un paso importante en la institucionalización de la carrera docente: la Ley de Carrera Docente (Ley 114), establece los deberes y derechos del profesorado así como los procedimientos y criterios para el reconocimiento profesional docente. La Ley crea la *Comisión Nacional de Carrera Docente* en la que los maestros participan para conocer y resolver reclamos docentes relativos a derechos y deberes en su desempeño laboral. Las *Comisiones Departamentales de Carrera Docente* representan la primera instancia de participación de las organizaciones sindicales en las temáticas propias del desempeño docente. También deja establecido que los docentes han de ser consultados directamente o mediante de sus organizaciones para la formulación de políticas educativas, planes de estudio, planificación y evaluación de actividades educativas. Con el tiempo, la falta de cumplimiento integral de esta Ley ha conllevado múltiples tensiones en el sector docente y, en la actualidad, por las limitaciones que presenta, no contribuye al despliegue y reconocimiento de la profesión docente.

Etapa de recomposición de la participación en la educación. Período 1998-2001

Este período abre nuevas posibilidades a la participación, en tanto genera un proceso relevante de construcción del *Plan Nacional de*

Educación 2001-2015, el que, si bien desplegó con mayor fuerza la importancia de la participación social en la educación, no logró instalarse como política de Estado ni ser incorporado a nivel legislativo. Este período resultó ser el iniciador de un proceso de definición de leyes, que han relanzado la participación social en la educación, y han contribuido a establecer determinadas estructuras, instancias y normativas de participación e incidencia. El *Código de la Niñez y la Adolescencia* es un primer paso en este proceso, al que seguirán en la etapa siguiente la Ley de Participación Educativa, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley General de Educación, de reciente aprobación.

Plataforma para la defensa de los derechos de la Niñez y la Adolescencia. El Código de la Niñez y la Adolescencia: la definición de este Código significó un avance sustantivo en la lucha por los derechos de la niñez y la adolescencia y sus relaciones con el derecho a la educación. El mismo, centra su atención en establecer la *participación de la familia* en la protección y aseguramiento de la educación de sus hijos e hijas, y la *participación del Estado y Organismos* en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre muchos de los derechos y deberes que señala, está la participación en reuniones y asociaciones, a expresar libremente su pensamiento, obligando a madres, padres, tutores y al Estado a proporcionarles la educación en el ejercicio de sus derechos y libertades. Obliga al Estado a definir una política nacional de atención y protección integral a niños, niñas y adolescentes. A su vez crea el *Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*, y la Defensoría de las niñas, niños y adolescentes como un servicio que ha de brindar dicho consejo.

Etapa de Despliegue de la participación social.

Período 2002-2006

A partir de la elaboración del *Plan Nacional de Educación* se intensifica y diversifica, con mayor fuerza, la participación educativa, de forma particular en las leyes que se emiten en este período.

Se consagra la participación social en la Ley de Participación Educativa (Ley 413): emitida en Febrero, 2002, concibe la parti-

cipación (Art. 1) como el ejercicio compartido de la comunidad en la función educativa, entendiendo como tal la participación de los padres de familia, docentes y estudiantes. La comunidad educativa queda restringida a los padres de familia, maestros y alumnos (Art. 2). Establece la creación del *Consejo Directivo Escolar* en cada centro educativo, para organizar y facilitar la participación. Este lo conforman padres de familia, docentes y estudiantes del centro electos democráticamente. El *Consejo Educativo Municipal* organiza la participación del municipio para velar por la educación. Claramente establece la organización de *Asociaciones de Padres de Familia, Consejos Docentes y Gobiernos Estudiantiles*, que ejercerán su representación ante el Consejo Directivo Escolar.

La Ley de Participación Ciudadana como plataforma de la participación de la ciudadanía (Ley 475). Aprobada en octubre del 2003, la Ley considera que es necesaria una efectiva participación ciudadana, normada y regulada, para garantizar el manejo transparente de la cosa pública, lo que exige un cambio en el rol del Estado, de manera que convierta a los ciudadanos en protagonistas de los procesos de transformación. El objeto de la Ley se dirige a promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en todos los ámbitos, mediante la creación de mecanismos que faciliten la interacción fluida entre el Estado y la sociedad (Art. 1). Define, para ello, instrumentos de participación ciudadana, tales como: a) *La iniciativa ciudadana para el caso de las normas*, b) *la consulta ciudadana de normas nacionales*, c) *las instancias consultivas para formular, dar seguimiento y evaluar políticas*, d) *las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales*, etc. e) *la consulta ciudadana local*. A estos instrumentos se añaden: a) *cabildos abiertos municipales*, b) *comités de Desarrollo Municipal y Departamental*, c) *petición y denuncia ciudadana* (Art. 3). En dicha Ley, la *participación ciudadana* se define como “el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la zona de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en correspondencia con el Estado”

(Art. 4). Afirma que la *sociedad civil* “es un concepto amplio que engloba a todas las organizaciones y asociaciones que existen fuera del Estado, incluyendo a los partidos políticos y a las organizaciones vinculadas al mercado. Incluye los grupos de interés, los grupos de incidencia, sindicatos, asociaciones de profesionales, cámaras de comercio, empresariales, productivas, asociaciones étnicas de mujeres y jóvenes, organizaciones religiosas, estudiantes, culturales, grupos y asociaciones comunitarias y clubes deportivos” (Art. 4). Establece la participación ciudadana en los ámbitos nacional, regional, departamental y municipal, y dicta, así mismo, las formas y mecanismos de participación ciudadana (Art. 6), y los principios rectores de la participación (Art. 7): *voluntariedad, universalidad, institucionalidad asumida y efectiva, equidad, pluralidad, solidaridad*. Afirma, también, que la participación ciudadana se opera a través del espacio de participación en la formulación de políticas públicas desde el *Consejo Nacional de Planificación Económica y Social CONPES*, así como de otras instancias sectoriales (Art. 38).

La defensa de los derechos humanos se consagra en la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Ley 212), aprobada en el 2005 y publicada en 2006. Por la importancia que tiene en el tema de la participación social el derecho a la educación, del que emana el derecho a la participación, se describe el rol de la Procuraduría Especial de los Derechos Humanos. En la Ley se crea la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como organismo independiente (Art. 1) cuyas atribuciones principales son: promover en la ciudadanía el estudio y la educación de la Constitución Política y los Derechos Humanos, orientar e instruir a las personas en el territorio nacional sobre el ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, libertades y garantías ante los agentes de la administración pública; promover el respeto de los derechos humanos y desarrollar programas participativos de promoción y educación para toda la sociedad.

La direccionalidad de la educación del país viene dada por la Ley General de Educación (2006). Esta ley parte de considerar la educación como factor fundamental para la transformación y desarrollo humano y social, por lo que tiene un carácter democrático, debiendo

el Estado *promover la participación social* en ella. Establece el deber y derecho de padres, madres, comunidades, instituciones y organizaciones de la sociedad civil de participar activamente en todo el proceso educativo (Art. 3h). Reconoce, entre sus fines, la *participación de todos en las decisiones*, así como en la búsqueda de alternativas de solución a los problema del progreso social, científico y tecnológico (Art. 4e). Declara entre sus objetivos, el deber de fomentar la práctica democrática y la participación ciudadana (Art. 5b). La participación es considerada necesaria para superar las exclusiones y desigualdades en el acceso equitativo a la educación (Art. 6). Una de sus principales innovaciones es la definición de un *Subsistema de Educación Extraescolar* que integra los procesos educativos desarrollados en los ámbito no formal e informal, en los que, principalmente, se hacen presenten los organismos no gubernamentales (Art. 17). Descentraliza decisiones al nivel local “con la participación de la comunidad educativa y organizaciones de apoyo al mejoramiento de la educación...” en múltiples aspectos de la educación formal, a cargo del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Art. 20), orientando el proceso de formulación del currículum de forma participativa con los diferentes actores sociales y educativos (Art. 22). Así mismo orienta a las Alcaldías para que coordinen con las instituciones educativas y la sociedad civil programas de alfabetización (Art. 24). Norma, así mismo, que toda reforma educativa debe ser consultada con la comunidad educativa (Art. 63). Sobresale la importancia de la participación docente en las transformaciones curriculares (Art. 69), y define un modelo de gestión educativa concertada y participativa (Art. 84), enfatizando en su carácter descentralizado municipal, con el fin de fortalecer la capacidad local y regional para la toma de decisiones educativas (Art. 85). En este orden define la conformación de *Comisiones Educativas Municipales* (Art. 87) para fortalecer la participación social en el desarrollo local de la educación. La Ley contempla al *Consejo Nacional de Educación* como órgano superior del Estado para articular la política educativa (Art. 56).

Discusión conclusiva sobre Legislación Educativa y la Participación

- *Cada etapa histórica posee sus propias características, demandas y oportunidades respecto de la legislación de carácter educativo y participativo.* En tanto el Estado se organiza, para responder a las demandas sociales (Etapa 79-89), las OSC desempeñan su rol participando en la definición de políticas educativas, aprovechando los espacios y niveles oficiales de participación, sin necesitar el respaldo de leyes específicas.

- *Las leyes aprobadas presentan una perspectiva dirigida a facilitar la participación social como un derecho y un deber.* Nuevos espacios y niveles de participación e incidencia se crean que presentan a las OSC retos importantes para ocuparlos con calidad y efectividad. Como se verá, el *Plan Nacional de Educación 2001-2015*, elaborado en el período 1999-2000 y el *Foro Nacional de Educación 2006-2015*, desarrollado entre el 2004 y el 2006, constituyen los eslabones fundamentales de este proceso, en cuyo marco se elabora y aprueba la Ley General de Educación que abre una nueva etapa a la educación del país.

- *El marco normativo de estas leyes representa una oportunidad muy relevante para la concreción de espacios de participación e incidencia.* La experiencia acumulada por el IDEUCA en la formación postgraduada del profesorado y de educadores de la sociedad civil, al igual que los resultados de las entrevistas realizadas, nos confirman que aún falta recorrer un largo camino en dos niveles que se encuentran: *por una parte, el bajo nivel de conocimiento del sector sobre el contenido de estas leyes, impide el aprovechamiento efectivo de todos los espacios de participación e incidencia; por otro lado, contamos con un Estado cuyas instituciones aún no han incorporado con interés y disposición, la información y capacitación al magisterio y la sociedad civil sobre el contenido de las leyes.*

- *Aún con estos avances, las leyes relativas a la educación no conforman un sistema legal, razón por la cual las distintas leyes no se articulan plenamente entre sí, ni conforman un conjunto articulado, integral y coherente, lo que ha significado en estas etapas*

históricas, la ausencia de un referente normativo suficientemente regulador de los procesos de cambio de políticas educativas.

UNA MIRADA A LAS ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN, ACTORES, SECTORES Y ORGANIZACIONES EN LAS DISTINTAS ETAPAS HISTÓRICAS DEFINIDAS

Etapa de Explosión de la Participación (1979-1989)

Algunos antecedentes sembraron semillas que dieron frutos: las raíces originales de la participación nos remiten a la década de los años 50 y 60 en que se implantaron nuevos modelos de gestión educativa con la *Nuclearización Educativa*, como consecuencia del punto 4 de Truman. Esta experiencia, por las condiciones económicas, sociales y políticas del momento, no tuvo arraigo. En ella, la educación retorna a sus orígenes incorporando a los padres y madres de familia y a la comunidad. Comenzaron, así, a gestarse nuevas formas de participación educativa que, aunque poco organizadas y sistemáticas, estrechaban lazos entre la educación formal y la no formal. De esta manera, la educación se convierte en bien social como oferta y como responsabilidad social.

La participación ciudadana se constituyó en el eje movilizador de la Revolución: el profundo carácter social, democrático y político que tuvo la educación en este período, inspiró y apoyó la amplia participación de la ciudadanía en la definición de políticas sociales, desde un sentido movilizador e insurreccional; no obstante, en la medida que lo militar fue invadiendo el quehacer nacional ante una guerra no declarada, estos procesos se fueron desdibujando (Arríen, De Castilla, Lucio, 1998). La amplia campaña motivacional emprendida, hizo que la población se involucrara en procesos educativos formales, no formales e informales. Estas expresiones educativas posibilitaron, por su cercanía a los sectores más pobres, mayor motivación, participación e incidencia en las políticas públicas.

Las estructuras e hitos de la participación se multiplicaron: la Gran Cruzada Nacional de Alfabetización (1980) constituyó el lugar privilegiado para la participación social, principalmente de adolescentes, jóvenes estudiantes y obreros de las ciudades que quisie-

ron compartir sus saberes con los campesinos enseñándoles a leer y escribir. De esta epopeya se desprendieron múltiples aprendizajes institucionales y sociales y, de manera particular, el crecimiento significativo de la conciencia y el compromiso con un proceso de desarrollo popular y democrático. La política educativa fue derivándose de las lecciones aprendidas en esta gran movilización, hasta el punto que en el año 1981 se lleva a cabo la *Gran Consulta Nacional de Educación* en la que se definieron los *Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación* con amplia participación de todos los sectores organizados.

Se inauguró una nueva manera de formular Políticas Educativas: los componentes generales de la Política Educativa, durante este período, fueron las siguientes: el *Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses* publicado el 21 de agosto de 1979, los *Fines, objetivos y principios de la nueva educación nicaragüense*, y la *Constitución Política* (9 de enero, 1987) en sus preceptos sobre la educación. Las líneas de acción se cifraron en tres: *expansión de los servicios educativos, mejoramiento de la calidad de los servicios educativos, y transformación de la educación*.

La participación de las organizaciones en la generación de políticas se dio de manera directa, de forma libre y espontánea, excluyéndose a las organizaciones opuestas a la revolución. El procedimiento para definir las políticas educativas era la consulta a las organizaciones de la comunidad educativa y la sociedad civil representadas en el *Consejo Nacional de Educación*. La reconstrucción de la experiencia vivida por actores participantes constata, asimismo, la existencia de manipulaciones.

Se dio amplia participación de sectores y actores en la cuestión social y educativa en particular: la gestión de la educación convocó a una participación amplia de todos los sectores. *La regionalización del país*, decidida en septiembre de 1979 (Arríen y Matus, 1989), lo dividió en ocho regiones políticas y educativas, lo que contribuyó a descentralizar y hacer más participativa la educación en cada una de las regiones, a la vez que posibilitó tomar más en cuenta las características locales. La participación de todos los actores implicados en la planificación y en su puesta en escena, contribuyó a definir políti-

cas educativas pertinentes, así como a transformar los roles y relaciones de la sede central y las regiones. La creación de los Consejos Consultivos, al nivel nacional, regional, municipal, comunitario y de centro, generó procesos de amplia participación en la dinámica educativa, dándose con mayor intensidad al nivel urbano y con mayores dificultades en el rural.

El origen de la participación, para Miguel de Castilla (1989), se ubica en la historia de la insurrección, en la lucha de los estudiantes, en la *Cruzada Nacional de Alfabetización* y de la *Consulta Nacional* para definir la nueva educación; una participación sin decretos, nacida de la historia misma. Estos procesos constituyeron un paso importante para que la educación fuera considerada una acción compartida. De estas experiencias se alimentarían, pocos años después, los artículos de la nueva Constitución. En su primera etapa (1979-1983), la participación se centró en convertir al país en *una gran escuela*. En la segunda etapa, avanzada la guerra, esta expansión se paralizó, el sistema se burocratizó caminando hacia su institucionalización. Dos estilos de participación se entrecruzaron: la “participación libre, abierta y masiva” (1979-1983) y la “participación institucionalizada” (1984-1989). La movilización se constituyó en la forma organizativa de la participación. En esta segunda etapa, la participación fue obligatoria y controlada, con fuerte sesgo partidario y antiimperialista. Mientras en la primera etapa la participación se centró en la transformación, en la segunda se centró en la resistencia en el marco de la guerra.

Las tareas de la defensa debilitaron la educación: esta explosión de la participación implicó, así mismo, altos niveles de organización y crecimiento de las organizaciones; las tareas de la defensa de la Revolución, ante las amenazas constantes de la guerra, debilitaron estos esfuerzos y expresiones educativas, por una parte; por otra, esta participación amplia, si bien lograba elevar propuestas e iniciativas a los tomadores de decisiones, se encontraba con decisiones políticas y educativas ya definidas, a lo que se unían vacíos en el nivel y solidez en el contenido de estas expresiones de participación. Los maestros se organizaron en la *Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua ANDEN*, como sindicato único, logran-

do avances interesantes en su participación en la gestión educativa, en las transformaciones pedagógicas a través del *Movimiento Pedagógico Nacional*, y en la interacción pedagógica que se producía en los talleres de intercambio e intercapacitación que reunían a maestros y maestras interesados en mejorar la planificación y actividad didáctica. La planificación participativa se dio en base a redes de planificación por multiniveles (nacional, regional y local), los Consejos Consultivos a todos los niveles con participación directa de representantes de gremios de la comunidad educativa y de la sociedad civil, los *Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (TEPCE)*, como medio para la planeación didácticas, la evaluación y elevación de la calidad de la educativa.

Al consultar a sujetos claves (Anexo 1.2.2) sobre la experiencia vivida coinciden en estos aspectos: reconocen que en la etapa somocista previa a la Revolución, el sindicato docente jugaba un papel preponderante, siendo prácticamente la única voz. La empresa privada, asociada en FUNDE, con sus programas de becas para los estudiantes, más bien se orientaba en otro nivel, aunque algunas empresas del sector privado ayudaban a escuelas en determinados aspectos, siendo el *Patronato Escolar* la principal instancia de participación, interesada en que los padres de familia pudieran contribuir con aportes al mejoramiento de la escuela. Reconocen que, en la década de los años ochenta, los actores por excelencia eran las Organizaciones de Masas, la Juventud Sandinista, la Asociación de Niños Sandinistas que, teniendo un carácter gremial, sus fundamentos y su razón de ser eran estrictamente políticos e ideológicos, sirviendo como espacios de participación, de formulación de propuestas hacia los niveles de decisión más elevados. Son coincidentes en la gran expansión alcanzada por el sistema educativo, la proliferación de organizaciones de la sociedad civil, y cierta pérdida en la calidad educativa. La participación fue masiva y amplia, aunque la definición de las grandes políticas educativas no tuvo la suficiente claridad y precisión. Sobre la base de esta participación mayoritaria se lograron mayores niveles de información, discusión, documentación y formulación de propuestas en espacios variados, como fueron los congresos pedagógicos en el sector educativo. También recono-

cen que, si bien se formulaban planteamientos importantes desde la base, para lograr ser llevados a la práctica, existían instancias superiores que decidían no necesariamente de conformidad con dichos aportes. Para varias de las personas consultadas, la participación tuvo un carácter excluyente de determinados sectores que cuestionaban la ideología revolucionaria.

La sociedad civil organizada tuvo gran crecimiento organizativo y cuantitativo, sin embargo, consideran que esa participación no lograba trascender la representación particular y legítima de los propios gremios. Los objetivos de la Revolución se constituyeron en los objetivos superiores para las organizaciones, quedando los objetivos de las organizaciones subordinados a aquellos. De alguna manera, la sociedad civil enfocada al tema de la educación, fue poco beligerante y crítica, siendo siempre guiada y orientada. Reconocen que, si bien se dio mayor consulta a la sociedad, ésta no estaba acompañada del debate necesario, de manera que aparecía como inducida e impuesta, dadas las características que tenía el Estado; por ello, la participación se convertía más en una fuerza operativa que una fuerza pensante, lo que no posibilitó desarrollar una sociedad civil reflexiva, con propuestas propias.

La elaboración de planes y programas constituyó, en gran medida, más una formalidad, lo que no facilitó la definición de una política educativa bien formulada, más allá de simples programas frecuentemente desarticulados y alejados de una política suficientemente integradora, faltos de una consulta y debate suficientes con la ciudadanía. Puede decirse que el cambio revolucionario no fue lo suficientemente sólido, para que la sociedad civil asumiera la responsabilidad debida.

Los maestros reconocen los espacios de la capacitación e intercapacitación, en tanto discutían los programas reformulados y las formas de aplicarlos aportando experiencias pedagógicas exitosas.

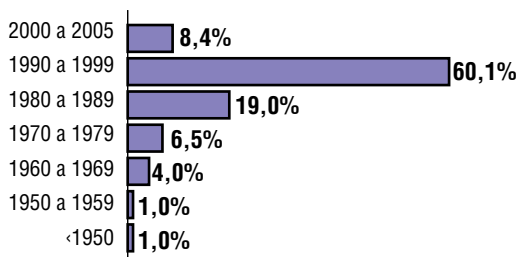
Entre las principales tensiones reconocidas por los sujetos claves sobresalen conflictos que no eran publicitados y tenían carácter interno; la presencia de temores para plantear discrepancias respecto de la posición oficial, ante la posibilidad de ser mal visto o crear

conflictos en los círculos superiores de toma de decisiones. Ello explica que, en determinados espacios, se participaba con una crítica interna, por ejemplo, entre el sindicato de educación y el de la salud, lo que en determinados momentos condujo a conflictos fuertes al poner en contraposición protagonismos y actitudes entre el magisterio y los trabajadores de la salud. Una crítica expresada, incluso, por altos dirigentes, señalaba que el magisterio no desempeñaba un rol productivo en la Revolución, lo que ocasionó múltiples tensiones ya que, paradójicamente, siempre eran los maestros los que acudían a realizar múltiples tareas productivas, ideológicas, sociales, de salud y militares.

Etapas de ruptura e implosión de la participación en la educación (1990-1997)

Contradictoriamente a la política de negación de los espacios de organización y participación, muchos actores especializados canalizaron la experiencia y aprendizajes alcanzados, fundando organismos no gubernamentales que orientaron su quehacer hacia los sectores más desplazados del nuevo programa de gobierno. Su experiencia acumulada en el conocimiento de los sectores sociales de sus demandas fue su mayor fortaleza. A partir de aquí se inicia un proceso de definición, organización y acumulación de fuerzas, que poco a poco eclosionaría y se expandiría. Datos del Ministerio de Gobernación sobre el total de inscripción de ONG (BID, 2005) indican que en esta época se inscribió el 60,1% del total existente en la actualidad. A falta de un Estado protector de la organización social, defensor de los derechos de los excluidos históricamente, se da origen a un proceso de formulación de propuestas de leyes que sirvieran de muro protector de conquistas sociales y educativas que se habían construido en la etapa revolucionaria. Las políticas educativas, en este período de corte, son emitidas por el Ministerio de Educación sin contar con espacios de participación social. La participación de las OSC tuvo un carácter interno volcado hacia sus poblaciones metas, más que a su presencia en los pocos espacios de participación existentes.

Gráfico 4. Porcentaje de OSC fundadas en cada período



Fuente: BID, 2005.

Nuevo rumbo político, económico y educativo del país

Al triunfo de la Unión Opositora UNO, en febrero de 1990, los primeros pasos del nuevo Gobierno se dirigieron al sistema educativo y a sus contenidos y programas de estudio y libros de texto. Se produce un quiebre radical en el ámbito político, económico, social y educativo, hasta el punto de pretender eliminar, de raíz, todo vestigio que recordara a la Revolución. Su primer objetivo fue desmontar todo lo realizado en el campo axiológico e ideológico ubicado en los programas de estudio y libros de texto. En este sentido, los profundos cambios que se producen fueron dirigidos a eliminar y desmontar los escenarios, estructuras, movimientos, sindicatos o cualquier forma de participación proveniente de la época anterior (Arríen, De Castilla, Lucio, 1998; Arríen, 1996). El Programa de Autonomía Escolar, iniciado en 1993, la Transformación Curricular de Primaria emprendida este mismo año, así como los demás cambios realizados en los currículos del resto de niveles educativos, no requirieron respaldo de ninguna ley, en tanto la institución educativa, valiéndose de la negativa impuesta a la participación docente y de la inducción de la división de los sindicatos docentes, así como a las OSC de quienes recelaba por vincularlas al Frente Sandinista de Liberación Nacional, instaló los nuevos cambios educativos.

Estructura de la Participación: con el nuevo panorama político y económico del Gobierno de la Unión Nacional Opositora UNO, surgen nuevos actores en clara correlación con los intereses y nueva lógica

del sistema de gobierno, que participarán en la transformación educativa. La *empresa privada* a través de sus cámaras y organizaciones cobra singular relieve, por lo que entre las prioridades educativas sobresale el apoyo a la educación privada. Tras el desconocimiento del Movimiento Estudiantil de Secundaria, con amplia trayectoria revolucionaria, surgen los *Gobiernos Estudiantiles* dirigidos a promover la formación cívica mediante la participación estudiantil en espacios democráticos de gestión en los centros educativos. El sindicato ANDEN, organización heredera de la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua (FSMN), fundado en febrero de 1979, que agrupaba a la mayoría de los docentes, mantuvo fuertes contradicciones con la administración educativa, en la dinámica de hacer valer sus posiciones político ideológicas y pedagógicas, encontrando la apertura deseada otros sindicatos cuya voz había sido acallada en el período precedente.

Un quiebre radical de la política educativa

El referente fundamental de la política educativa de este período lo constituyó la Oferta Electoral de la Unión Nacional Opositora UNO que ofrecía una educación “sustentada en normas de moral y civismo y en principios y técnicas científicas altamente calificadas que permitieran la formación integral del individuo” (Presidencia de la República, 1999, p. 22). Sus líneas de política se dirigieron a: rescatar el verdadero sentido de la formación plena e integral, educar para la democracia y la paz, educar para el desarrollo, y educar para la familia. Sus directrices específicas se centraron en: transformación del currículum, liberalización académica, promoción del magisterio, estímulos para elevar el rendimiento académico, democratización y mayor rol de los padres de familia, expansión de áreas claves. Sus *tres objetivos básicos* fueron: descentralizar el sistema educativo, retener más niños en los primeros grados de primaria, y moralizar a la juventud.

Tres opciones educativas se abrieron campo: la opción tecnocrática y la opción ideológica partidista, y la opción ecléctica (De Castilla, 1998). La opción político partidaria prevaleció por un buen tiempo. La

falta de un modelo económico coherente influyó en la ausencia de un modelo y proyecto educativo integral y coherente. La participación en todo este período tuvo un carácter manipulador, reglamentario, controlado y segmentado, destinada a validar o dar legitimidad a las decisiones de políticas educativas. La creación de organizaciones magisteriales alternativas a ANDEN, contribuyó a que se persiguiera y excluyera de toda participación a esta organización

La nueva política educativa contemplaba la participación de la sociedad civil, sin embargo, ésta no se hizo realidad. Tanto las Jornadas Pedagógicas (1993) como el *Congreso de Educación con Todos y para Todos* y el *Foro: la Educación tarea de Todos* (1997), únicamente reunieron a actores afines a la ideología gubernamental. En enero 1992 se creó el *Consejo Nacional de Educación* con la finalidad de encontrar consensos en torno a las cuestiones trascendentales de la educación nacional, no obstante, no llegó a funcionar debido a la excesiva polarización ideológico política existente entre sus integrantes. Los actores de la SC organizada interesados en la labor educativa, fundaron o acuerparon organismos no gubernamentales en los que crearon programas relevantes en el ámbito de la educación no formal, siendo totalmente excluidos de cualquier contacto con instancias de participación nacional, local o de centro. Los partidos políticos, por su parte, no participaron en procesos de definición y aplicación de políticas educativas.

Sectores y actores de la participación

Se emprendió un estilo gerencialista en el aparato educativo que mantuvo un discurso de corte democratizante, mientras sus prácticas se tornaron centralistas y verticalistas. Este estilo evolucionó hacia un proceso de descentralización que ubicó su mirada en la autonomía de los centros educativos, tras el fracaso del intento de descentralizar la educación en algunas alcaldías municipales. A partir de 1993, la descentralización se orientó a proporcionar *autonomía a los centros educativos* (Arríen, De Castilla, Lucio, 1998), con el propósito de ampliar la participación de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos y facilitar la toma de decisiones desde

el centro educativo. En sus fases de *Pilotaje* (1993-1994), *Expansión* (1995) y *Focalización* (1996-1997), el proceso de autonomía de los centros avanzó imponiéndose sin contar con un marco legal, provocando múltiples tensiones en las comunidades educativas, en tanto los padres de familia participaban con aportes económicos que quedaron incluidos en la reforma constitucional de 1995 como *cuotas voluntarias*. La participación de los padres y madres en las reuniones de los *Consejos Directivos de los Centros* y demás espacios de participación se incrementó, sin embargo el testimonio de directores y del profesorado considera insuficiente y limitada esta participación (Lucio, 1997). El regreso a la fragmentación del sistema educativo se convertiría en el principal obstaculizador de la participación, articulación y coherencia del aparato educativo y de sus políticas (De Castilla, 1989). La participación tuvo un carácter regulado para legitimar, avalar y no para aportar y decidir.

La formación especializada de actores estratégicos y la investigación en políticas educativas se constituyen en foco expansivo no oficial de la participación educativa

A partir de 1995 nace el *Programa de Reforma de la Educación para América Latina*, con sede en Chile, y subsedes en varios países, entre los que se ubicó Nicaragua con su sede en la Universidad Centroamericana UCA (PREAL-UCA) hoy IDEUCA. La realización de seis investigaciones educativas y los *Cursos de Postgrado sobre Políticas Educativas* en los que participaron, por primera vez, dirigentes y actores claves institucionales y de la sociedad civil organizada, así como los seminarios abiertos, surgidos a partir de esta experiencia en varios departamentos del país, alentaron procesos de reflexión y debate en torno de problemas muy sentidos del quehacer educativo, tales como: *necesidad de elaborar una Ley General de Educación y urgencia de desarrollar un Plan Nacional de Educación*. Con este mismo espíritu, en el contexto del *Curso de Postgrado sobre Formulación de Políticas y Gestión de Reformas Educativas* (Arríen, Gorostiaga, Tünnerman, Lucio, De Castilla, 1997) impartido por el Programa de Promoción de la Reforma para América Latina PREAL en la UCA (hoy Instituto de Educación de la UCA, IDEUCA),

los cincuenta y cinco profesionales participantes en el curso, provenientes de diversos sectores, formularon propuestas de ideas de políticas educativas.

En este contexto surge un espacio amplio de coordinación de la sociedad civil: el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua: la fuerza acumulada por diversos organismos de la sociedad civil que emprendieron un duro caminar a partir de 1990, desemboca en la conformación de la *Iniciativa por Nicaragua*, diversificada en áreas temáticas, de las que únicamente el área de Educación logró sostener posiciones. Sobresale, en este sentido, la elaboración participativa de la *Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano del Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua* (Julio, 1996), alentada por el PREAL-UCA y la Coordinadora de las Organizaciones que trabajan con la Niñez (CODENI), que fuera firmada por más de 35 organizaciones que trabajaban en Educación. La agenda, después de realizar un diagnóstico de la realidad educativa, propuso cinco puntos centrales: *la educación como derecho humano, realización de una reforma educativa profunda, global e integral, transformar la calidad de la educación, invertir en la educación para invertir en el futuro*. Esta agenda de consenso fue presentada a todos los candidatos de los partidos en las elecciones nacionales de octubre de 1996 y a los embajadores asistentes a la reunión realizada por el Gobierno de la República con los Gobiernos y Organismos donantes, el 12 de diciembre de 1995. De esta manera se preparaba el camino para la nueva etapa de recomposición de la participación en la educación que llevaría al Plan Nacional de Educación.

Etapas de recomposición de la participación en la educación (1998-2001)

El huracán Mitch como oportunidad para reconstruir el país

Este período significó un proceso de acumulación de fuerzas y recomposición de capacidades de los organismos de la sociedad civil organizados e involucrados en programas educativos. A partir del

Huracán Mitch (octubre, 1998) se desencadena un proceso que convocó a la participación de la sociedad civil, elaborándose dos documentos de gran relevancia: *la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP)* y el *Plan Nacional de Educación*. A partir de 1998, con el cambio de Ministro de Educación, dio fin a una etapa signada por profundas tensiones y rupturas. Su aporte más importante lo constituyó la elaboración del Plan Nacional de Educación 2001-2015, que desencadenará, a su vez, en procesos muy ricos de participación social en la educación, en claro contraste con el período anterior, lo que supuso una lucha denodada contra una cultura institucional de aislamiento y negación del aporte de las organizaciones civiles.

Estructura e hitos de la participación

A finales de octubre de 1998 se constituyó la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción CCER, integrada por más de 300 organizaciones de la sociedad civil en sus inicios, como consecuencia del desastre provocado por el Huracán Mitch, la que planteó la urgencia de construir un Plan Nacional de Desarrollo con amplio consenso nacional, ya que “hacía falta sentar las bases para un sistema más justo, equitativo e incluyente” (CCER, 2001, p. 1). Elabora el documento *Propuesta para la reconstrucción, transformación y desarrollo sostenible de Nicaragua*, que presentó al Gobierno y Organismos Internacionales y a las fuerzas políticas y sociales del país. La CCER es, también, miembro del Consejo de Planificación CONPES, en el que logró incidir para que las organizaciones civiles definieran prioridades bases para la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza ERCERP.

La CCER indagó información directamente en los territorios a partir del análisis del documento de la ERCERP, procurando que los participantes construyeran una visión sobre su situación y las prioridades y énfasis para resolverla. En esta consulta de 23 talleres, realizados en todos los departamentos del país, llegaron a participar más de mil personas. El documento que sistematizó estas propuestas, *La Nicaragua que queremos*, incorporó en su capítulo 3.2., so-

bre aspectos sociales, un conjunto de ejes y prioridades educativas: *educación para todos, elevar índices de retención escolar, educación de calidad útil para la vida y el desarrollo del país, nuevo rol del magisterio y los estudiantes, participación efectiva de la sociedad civil y administración descentralizada y eficiente de las instituciones educativas, y más y mejor inversión en educación para toda la población.*

La elaboración participativa del *Plan Nacional de Educación (2001-2015)* constituyó un hito fundamental en el proceso de contradicciones, tensiones y apertura de la educación del país a la participación social. Tomando en cuenta su relevancia y trascendencia en la continuidad de una nueva era de la política educativa que iba más allá de esta etapa en estudio, analizaremos su contextura y proceso de participación en epígrafes posteriores.

Sectores y actores claves de la participación

La construcción del PNE convocó a instituciones y organismos como el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Instituto Nacional Tecnológico, el Consejo Nacional de Universidades, Organizaciones Magisteriales, Iglesia Católica, Cámaras de Empresa Privada, Organizaciones de las Universidades Privadas, Movimiento Pedagógico Nacional, Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua, e intelectuales y expertos en educación. En su contenido el PNE plantea la necesidad de comprometer la participación de todas las entidades del Estado y la sociedad civil. Los sectores y actores fundamentales implicados directa o indirectamente fueron los siguientes: gobierno central y gobiernos locales, sectores y actores claves participantes en el Consejo Nacional de Educación, instituciones educativas, como espacios para concretar los cambios educativos, comunidades educativas y actores calificados y organizados (directores, maestros, estudiantes, padres y madres de familia), los medios de comunicación, para propiciar los cambios e innovaciones, los empresarios y el sector productivo, que requieren resultados educativos de calidad, asociaciones de madres y padres

de familia, de estudiantes, consejos educativos municipales, departamentales y organizaciones comunitarias.

La realización de 20 foros departamentales facilitó la presentación y discusión del Plan Nacional de Educación con el fin de derivar propuestas locales. A mediados de febrero 1999, el Movimiento Pedagógico Nacional MPN, y el Foro de Educación y Desarrollo Humano FEDH de la Iniciativa por Nicaragua ingresaron también en el equipo técnico del PNE y a sus comisiones de trabajo. Estos organismos de la sociedad civil realizaron talleres de consulta al nivel territorial. A partir de los seis talleres iniciales de consulta realizados, se formuló el documento conocido como *Estrategia Nacional de Educación*, publicada a fines de septiembre de 1999. Este logro constituyó un paso trascendental en el largo proceso de entendimiento y concertación de las instituciones, gremios y organizaciones en el nivel público y privado.

Por vez primera, en este decenio, los tres subsistemas educativos, los gremios magisteriales y representaciones sectoriales de la sociedad civil organizada, se convocaron para participar en la elaboración de una propuesta educativa nacional. La Estrategia Nacional de Educación y el Plan Nacional de Educación que se derivó de ella, constituyeron un hito fundamental para la participación social en la educación, y para hacer de la educación una tarea societal.

Una vez presentada al país esta estrategia, en diciembre del 2000, “la vocación participativa de la etapa de elaboración de la Estrategia, cambió radicalmente tornándose burocrática, cupular y especializada” (Arríen, De Castilla, 2001). El *comité técnico* se organizó en comisiones de trabajo (octubre 1999-febrero 2000) que elaboraron metas y proyectos, diluyéndose gradualmente el proceso, hasta que en marzo del 2000 desaparecen, dedicándose una *Comisión ad hoc* a redactar el Plan Nacional de Educación.

Etapas de despliegue de la participación social (2002-2006)

Esta etapa representa la continuidad y despliegue de las tendencias inauguradas en el período precedente, en tanto la educación avanza un peldaño más sobre los logros y dificultades experimenta-

das por el Plan Nacional de Educación. Es a partir de este gran paso que se inaugura *una nueva cultura de participación y concertación social* que, aunque tímida, ha supuesto un avance sustantivo respecto a las etapas precedentes de implosión de la participación social.

La realización del Foro Nacional de Educación desde junio del 2004 al presente, representa el hito más relevante de este período y del período 1990-2006, alrededor del cual se entretajan múltiples situaciones que representan avances y retrocesos para el país, en el marco de un nuevo escenario político y social, y del avance del consenso mundial en torno a la necesidad de contar con la participación social en sus diversas expresiones, como postulado imprescindible para hacer valer los derechos de todos y todas a la Educación. El FNE se constituye, de esta forma, en puente entre el pasado y el futuro de la Educación.

Por tratarse de una etapa que entretaje el pasado con el presente, su contenido es analizado en siguientes epígrafes.

UN BALANCE HISTÓRICO DESDE LA CONSULTA A ACTORES CLAVES DE LA PARTICIPACIÓN

Los sujetos claves consultados reconocen la existencia de un proceso de explosión de la participación en la etapa revolucionaria (1979-1989) (Anexo I.2.2). La función sobreprotectora del Estado hacia las organizaciones de la sociedad civil, llevó a cierto tipo de asistencialismo que convirtió a la participación en un proceso masivo, con poca claridad en los roles de los actores, lo que deformó, en cierto sentido, la concepción de participación que se ha venido madurando en el presente. También enfatizan la segunda etapa 1990-1997, en la que el Ministro Dr. Humberto Belly se caracterizó por la agresividad que mantuvo en contra de toda participación proveniente de los maestros y de la sociedad civil, lo que produjo la implosión de la participación. No obstante perciben que, a partir de esta etapa se da un relanzamiento tímido pero progresivo en la participación abierta de la sociedad civil en la política educativa y múltiples expresiones de ONG. Así, la etapa del Ministro Dr. Silvio de Franco conti-

nuó esta apertura, la que provenía de años antes con la elaboración y lanzamiento del Plan Nacional de Educación (2001); reconocen, asimismo, que el proceso continua abriéndose en el presente.

Reconocen, en este largo proceso, las posiciones de participación de las organizaciones, y en el caso de las docentes, son vistos como reivindicacionistas, con muchas exigencias y sin propuestas. También perciben que se han desatado nuevas formas de organización que han obligado a las de la OSC a romper el paradigma anterior. Son conscientes que estos organismos, progresivamente, han diversificado su nivel de especialización, por lo que ha crecido el número de organismos e instancias de participación que presentan diversidad de opciones especializadas para jóvenes, mujeres, niños y niñas trabajadores, medio ambiente, grupos excluidos, etc. A partir de la derrota electoral del gobierno sandinista, se afianzó la conformación de estructuras organizativas de diferente tipo, destinadas a la formación de los sectores más excluidos de la sociedad. Estos organismos se constituyen bajo una variedad de denominaciones como ONG, federaciones, fundaciones, redes, etc., cobrando su mayor auge a partir del 2000.

Constatan que la Ley de Participación Ciudadana ha supuesto la institucionalización de la participación en el nivel municipal, departamental, regiones autónomas y del país. No obstante, son del criterio que:

La participación aún tiene un sesgo utilitarista, a lo que contribuyen factores, tales como: poca capacidad del Estado y sus funcionarios para enriquecer sus agendas con las propuestas de la sociedad civil; y la conciencia de que la sociedad civil organizada aún no se siente preparada, se encuentra desarticulada y su participación no cumple con los requisitos debidos para ser efectiva.

Discrecionalidad de las instituciones y politización de la participación: otro aspecto que aportan es la discrecionalidad con la que los funcionarios estatales aplican los mandatos que imponen las leyes relativas al funcionamiento de los espacios o estructuras de participación. Desde los municipios se impone el *signo partidario* de muchos alcaldes, por cuanto deciden quiénes –con criterios partidarios– integran los comités y comisiones de trabajo.

Carácter reivindicacionista y poco propositivo de la participación: el carácter de la participación de las organizaciones civiles, aún con sus logros, posee un carácter eminentemente reivindicacionista y poco propositivo, lo que hace perder fuerza e incidencia a la participación. También es cierto que se han venido desarrollando nuevas formas de organización que están contribuyendo a romper paradigmas tradicionales.

Las principales tensiones que han percibido están referidas al tipo de relación confrontativa que desató el Ministro de Educación Dr. Humberto Belli (1990 y 1997). Fuentes de ANDEN indican que más de 400 dirigentes sindicales de todo el país fueron despedidos por presentar oposición a las nuevas políticas de reforma educativa.

Nuevos espacios de participación ganados: en términos generales también coinciden en que, difícilmente, se pueden encontrar espacios de participación, hoy institucionalizados, que hayan sido abiertamente proporcionados por la voluntad de los gobernantes. Así, por ejemplo, cuando se refieren a la creación del CONPES por el Gobierno, como instancia participativa para conciliar y proponer políticas económicas y sociales al Gobierno, reconocen que fue la coordinadora civil la que propuso, en su oportunidad, esta iniciativa ante el grupo consultivo, en ocasión del huracán Mitch, al discutir programas para la reconstrucción de Nicaragua con organismos y algunos funcionarios del Gobierno. De alguna forma, los sacrificios y las vidas entregadas a la revolución en los años 1980, constituyen, para estos sujetos claves, un referente de partida en la lucha para abrir brecha en la participación ante las políticas impuestas por los Gobiernos. Concluyen que los espacios de participación que se han venido desarrollando han tenido dos afluentes: *por un lado, la autoimposición de los Gobiernos que han debido cumplir con acuerdos internacionales, y por otro, el que tiene su matriz de origen en el sacrificio, la entrega y capacidad organizativa de los grupos organizados de la SC.*

Al parecer, la coyuntura de la globalización y los acuerdos de las Cumbres Mundiales de Educación y de Jefes de Estado de Iberoamérica, han tenido una función catalizadora en este proceso, ya que tanto los Gobiernos han encontrado en ellos un referen-

te obligado, como también los organismos de la sociedad civil han sabido interpretar en ellos el soporte, motivación y respaldo a su participación, lo que unido a su experiencia organizativa y niveles de conciencia acumulados en la etapa 1979-1989, se constituyen en auténtica plataforma de despliegue de la participación.

RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE REGULARIDADES Y TENDENCIAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

Algunas regularidades y tendencias que se desprenden del comportamiento de la participación en estas etapas históricas:

- » *Gran parte de la experiencia acumulada por las organizaciones de masas en la etapa de la Revolución es transferida hacia los Organismos No Gubernamentales a partir de 1990.* En tanto las etapas de transición política del país evolucionan en un marco de libre mercado y empresa, las antiguas organizaciones sociales que fueran oficialmente establecidas y apoyadas, se tornan en organismos no gubernamentales, aprovechando los liderazgos y experiencias ya aprendidas. Su nuevo rol implicará apostar a la participación desde una perspectiva de lucha y reivindicación de los espacios y estructuras perdidos o no reconocidos por los gobiernos de turno. En este nuevo contexto, su acción se dirigirá a organizarse y luchar por la creación de espacios de participación. La participación de las OSC en la construcción de anteproyectos de Ley y en su puesta en escena, ha supuesto una tarea clave que poco a poco ha dado sus frutos.
- » *La conceptualización que se hace de la sociedad civil y la participación viene evolucionando* en las distintas etapas históricas, guardando especial relación con la emergencia de nuevos sectores y actores en el panorama político, social y económico del país.
- » *Los impulsos y esfuerzos realizados por las organizaciones de la sociedad civil* en su participación en la política educativa guardan relación con el aliento que vienen recibiendo de los consensos internacionales expresados en Cumbres Mundiales y expresiones internacionales respecto de la necesidad de incorporar a las

organizaciones civiles en los procesos de definición, ejecución y evaluación de políticas educativas; así como de la experiencia acumulada en la etapa 1979-1989 y de la legislación aprobada.

- » *Las estructuras y espacios de participación de la sociedad civil organizada guardan estrecha relación con la concepción y enfoque característicos de la política gubernamental del momento, pero también es cierto que la presión que ejercen los acuerdos del consenso internacional y los organismos cooperantes con el sector, en torno a una educación más democrática y participativa, están ejerciendo una sana influencia que fortalece las expectativas y estrategias de participación de la sociedad civil organizada, así como influyen en la visión y apertura de los gobiernos de turno hacia la participación social.*
- » *La etapa de explosión de la participación (1979-1989) muestra que, en tanto el Gobierno ubica a la educación como eje fundamental de sus políticas generales convirtiéndose en un Estado en estado de educación, convierte a la organización y participación social en la educación en eje dinamizador de todos los procesos movilizadores para llevar a efecto sus políticas sociales y económicas. Como contraparte de esta oficialización y financiación de la participación social por parte del Estado, la participación de las organizaciones civiles, si bien tuvo un carácter masivo, tuvo poca calidad y fue perdiendo autenticidad y fuerza, por cuanto las decisiones debían obedecer a una política revolucionaria por encima de cualquier iniciativa.*
- » *La participación social en la educación surge, en las cuatro etapas analizadas, por razones y urgencias tanto nacionales como globales, mostrando distintas formas de expresión; sin embargo no ha sabido escapar a las restricciones conceptuales y las manipulaciones por parte de quienes dirigen o coordinan los espacios en que se da la participación, por lo cual persiste el utilitarismo, la reivindicación y falta de propuestas.*
- » *La participación social en la educación se correlacionan con los énfasis propios de cada etapa histórica analizada, presentando, por lo general, avances graduales significativos, en el marco de*

la ausencia de un auténtico marco legislativo integral, sistémico y articulado.

- » *La oportunidad que presentan los espacios y estructuras de participación que viene proporcionando la legislación en las diversas épocas, aún no ha logrado ser aprovechada* tanto en cantidad como en calidad. Ello se corresponde con el proceso de reorganización de fuerzas y compromisos que han ido adquiriendo las OSC con las exigencias de la participación e incidencia.

CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL

DEL ESCENARIO POLÍTICO EDUCATIVO:

ETAPA 2002-2006

Tomando en cuenta las etapas históricas analizadas, limitamos este capítulo al escenario de la participación de la etapa más reciente 2002-2006, estableciendo algunas relaciones con la situación de las reformas educativas de los países centroamericanos. Mientras en este apartado se explica la estructura, espacios y niveles de participación, la mayoría de ellos mandatados por leyes específicas, en el siguiente capítulo nos referiremos a las características que posee, en la práctica, la participación e incidencia de las OSC en tales espacios. Ello ayudará a comprender que, si bien las leyes han abierto múltiples espacios y las OSC se han multiplicado, muchos de estos espacios aún están vacíos, otros están ocupados formalmente con bajos niveles de incidencia, siendo pocos, aquellos en los que la participación e incidencia están jugando un papel determinante ante las políticas sociales y educativas en particular. Mientras aquí se presenta el “deber ser”, en otro apartado se indicará cuál es “la práctica”. En tanto se indica cómo las OSC se han pensado a sí mismas en su visión y misión, posteriormente se indicará en qué medida se expresa su autenticidad en la práctica. Iniciamos con una mirada a la política educativa centroamericana, analizamos la situación del sistema educativo nacional, las políticas educativas que lo definen, y los espacios reales de participación. Datos de un mapeo reciente (BID, 2005) de las OSC en el país indica que del total de organismos

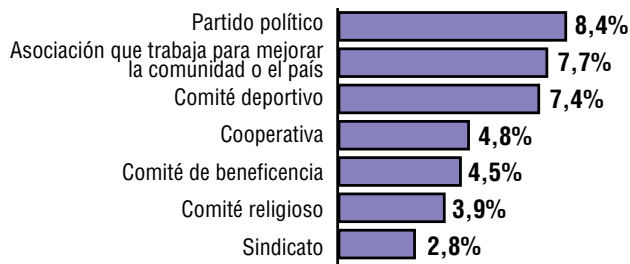
inscritos, solamente el 54,6% trabajan en educación, si bien concurren una variedad de temas que también guardan relación con este ámbito. Es de interés, también, apreciar cuál es la percepción de la ciudadanía sobre sus ámbitos e intereses en la participación social. Datos recientes del mapeo de las OSC (BID, 2005) se refiere a datos obtenidos por la Encuesta Nacional de Opinión Pública, 2005, en la que sobresalen diversos ámbitos de participación como el político y el de la comunidad, pero no el de la educación.

Tabla 1. Áreas temáticas de las ONG

Área temática	Número de menciones	Porcentaje	Área temática	Número de menciones	Porcentaje
Incidencia política	196	82,4	Extensión comunitaria	114	47,9
Mujer / género	145	60,9	Promoción social	112	47,1
Desarrollo local	130	54,6	Medio ambiente	110	46,2
Educación	130	54,6	Consultoría / asesoramiento	108	45,4
Turismo	130	54,6	Desarrollo rural	107	45,0
Servicios sociales	119	50,0	Juventud	103	43,3
Salud	118	49,6	Incidencia y cabildeo	98	41,2
Derechos humanos	117	49,2			

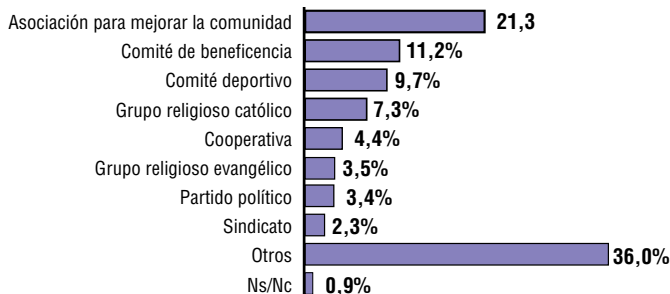
Fuente: BID, 2005.

Gráfico 5. Ahora le voy a leer tipos de organizaciones sociales que pueden haber en este municipio. Dígame si en el último mes ha asistido usted a alguna reunión de un grupo de ese tipo



Fuente: BID, 2005.

Gráfico 6. ¿De qué tipo?



Fuente: BID, 2005.

UN BALANCE DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CENTROAMÉRICA

Los gobiernos centroamericanos, con el concurso de organismos internacionales, han definido líneas de políticas educativas orientadas a solucionar los principales problemas de la educación en cada uno de los países, estableciendo sus visiones respecto a las respuestas que la educación puede dar a sus necesidades de desarrollo (Arríen, De Castilla, Lucio, 1998; De Castilla (coord.), 2003, 2004, 2005). Desde mediados de los años ochenta, después de la *Conferencia mundial educación para todos* (Jomtien, 1990; Dakar, 2000), tras haber logrado avances importantes en la cobertura en todos estos países, los esfuerzos se dirigieron a mejorar la calidad, especialmente en aquellos aspectos que más contribuyen a alcanzar aprendizajes significativos y relevantes. Es por ello que centran su interés en factores tales como el currículum, los maestros y maestras, la gestión escolar, los recursos financieros, los materiales técnicos y didácticos. Todos los países centroamericanos presentan un escenario de políticas educativas comunes, aunque con sus propias especificidades, las que han venido recibiendo seguimiento por parte del Observatorio de la Reforma Educativa en Centroamérica en los últimos cuatro años. *Estas políticas están referidas a equidad de la educación, calidad de los programas educativos, tratamiento a la*

profesión docente, gestión descentralizada de la educación y participación social en las reformas educativas.

Además de la política de *expansión de la cobertura* que amplía su significado en *políticas de equidad en la educación*, así como de la política de mejoramiento que también ha ampliado su significado hacia políticas sobre *calidad de la educación*, se han formulado nuevas políticas referidas a la modernización del sistema educativo, en términos de políticas de reforma de la *gestión escolar*, dirigidas a desburocratizar los aparatos de gestión. La *reforma del currículo* es introducida en términos restringidos, limitado a planes y programas de estudio, introduciendo en ellos nuevos ejes de sensibilización como valores de la modernidad: *equidad de género, promoción y cuidado del medio ambiente, derechos humanos y cultura de paz*. La valorización de la profesión docente incorpora *la formación y capacitación de los educadores y su situación laboral y bienestar social*. A su vez se ha venido introduciendo la *participación social* en la educación, en especial la de los padres de familia en la administración de los centros educativos, así como políticas destinadas a desarrollar la ciencia y la técnica desde el referente educativo.

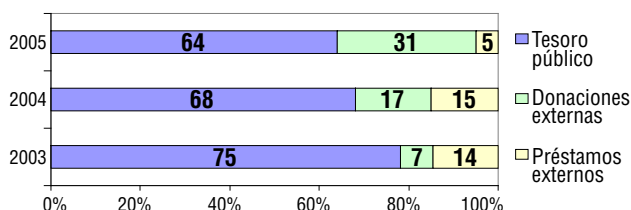
UNA MIRADA GENERAL A LA EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES EDUCATIVOS NACIONALES

Comportamiento de los principales indicadores educativos

a) Gasto social y educativo insuficiente: el país destina apenas un tercio del gasto público a los servicios sociales de salud, vivienda, educación, seguridad social, etc., y si se compara con el gasto que hacen otros países, éste es aún menor, en proporción con la producción de riqueza y servicios del país. Los presupuestos de salud y educación se han visto más afectados por los Programas de Ajuste Estructural que pretenden reducir el déficit fiscal reduciendo el gasto público, lo que afecta principalmente al sector social, a pesar de la elevada deuda social que el país ha acumulado con los sectores más pobres del país. El presupuesto del área educativa está

destinado, principalmente, a pagar salarios y a gastos de funcionamiento, por lo que el financiamiento de la cooperación internacional es destinado, fundamentalmente, a inversión en infraestructura.

Gráfico 7. Presupuesto del MECD según fuente de financiamiento



Fuente: Oficina de Presupuesto, MECD.

Grandes brechas en la Equidad: la educación del país, aún con los esfuerzos y recursos que se destinan al incremento de su cobertura y equidad, discrimina a los sectores más pobres del país; la distribución de los recursos cognoscitivos, de la oferta educativa y la preparación científica y pedagógica del profesorado es desigual, cuando se compara la educación pública con la privada e incluso al interior de cada una de ellas.

Tabla 2. Evolución de la matrícula por programa. 2001-2005

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	Crecimiento Período Prom. anual	
Especial	3.366	3.262	3.486	3.564	3.353	-0,4%	-0,1%
Preescolar	163.832	178.880	183.709	199.442	213.672	30,4%	7,6%
Primaria	866.516	923.391	927.217	941.957	945.089	9,1%	2,3%
Secundaria	334.968	364.012	376.409	394.347	415.273	24%	6,0%
Formación Docente	6.201	6.774	6.234	5.886	5.351	-13,7%	-3,4%
Adultos	83.413	78.316	66.347	77.019	91.961	10,2%	2,6%
Total	1.458.314	1.554.635	1.563.411	1.622.699	1.674.699	14,8%	3,7%

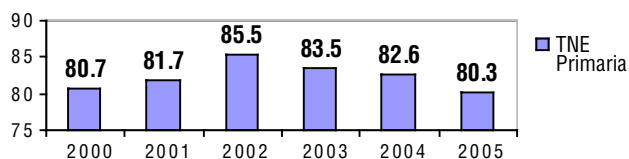
Fuente: División de Estadísticas Educativas, MECD.

Tabla 3. Participación de los pobres en la educación

Programa educativo	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre
Prescolar	33,9%	28,9%	37,2%
Educación de adultos	17,0%	51,3%	31,7%
Primaria	16,9%	36,2%	46,9%
Secundaria	3,9%	22,2%	73,8%
Teórico básico	9,3%	7,8%	82,9%
Teórico medio	2,5%	5,1%	92,4%
Formación docente		42,4%	57,6%
Universitario		53,9%	94,3%
Posgrado			100,0%
Maestría			100,0%
Doctorado			100,0%
% Población total	15,1%	30,0%	54,2%

Fuente: elaboración propia sobre la base de EMNV.

Gráfico 8a. Tasa neta de escolarización de primaria. Período 2000-2005

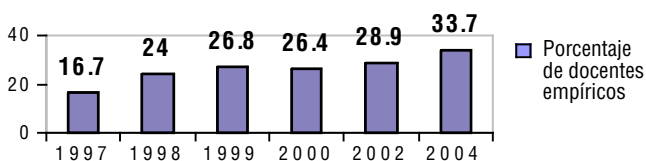


Fuente: elaboración propia sobre la base de EMNV.

La pobreza es el factor excluyente de la educación, tanto del acceso al sistema educativo, como del progresivo abandono del mismo. Como señala la tabla siguiente, mientras los niños y niñas que ingresan al preescolar son, en mayoría, pobres o muy pobres más del 60%, en la medida que avanzamos en los tramos educativos, el sistema educativo se vuelve más excluyente. Con respecto a la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, los esfuerzos realizados por el MECD han posibilitado mejoras en las tasas de abandono escolar, se ha dando un ligero descenso en el abandono del sistema siendo la situación de pobreza y desempleo de muchas familias, la principal causal de abandono escolar.

La expresión más severa de estas brechas de equidad lo constituye el elevado índice de analfabetismo del país. En este sentido, son meritorios los esfuerzos que se están haciendo, tanto de parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, como por las alcaldías dirigidas por alcaldes pertenecientes al Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Gráfico 8b. Evolución del empirismo docente. Período 1997-2004



Tratamiento a la Profesión Docente: en el plano de la política con el sector docente, a pesar de los esfuerzos realizados, las condiciones de formación y reconocimiento profesional del magisterio nacional, se muestran en contradicción con la complejidad de su trabajo.

La Gestión Educativa, aún con los avances logrados en la descentralización, tiene carácter centralistas, no participativa y es ineficiente. Son notables, sin embargo, los esfuerzos realizados por las instituciones educativas para descentralizar las decisiones y fortalecer la participación del nivel local y de los centros educativos.

La Educación Técnica se ha venido estructurando en el país, pero en la práctica aún no se cuenta con un auténtico subsistema de formación profesional y técnica. El servicio educativo que brinda el INATEC se centra en un 71%, en el sector terciario, mientras en el sector primario apenas atiende un 6%. El total de estudiantes ha evolucionado significativamente, en proporción a las necesidades del país es muy reducido.

La evaluación y acreditación es un tema emergente para la educación del país y en los últimos cinco años ha comenzado a ser una exigencia; aunque es corto el camino andado al respecto, tanto el MECD como la mayoría de las universidades hacen esfuerzos para avanzar en la realización de procesos de evaluación y acreditación.

La Costa Caribe muestra las brechas más profundas de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia de la educación, y la propuesta del Sistema Educativo Autónomo Regional SEAR, aún no ha sido asumido por el MECD, aunque la Ley General de Educación ya lo ha reconocido.

Políticas educativas 2006 de Nicaragua

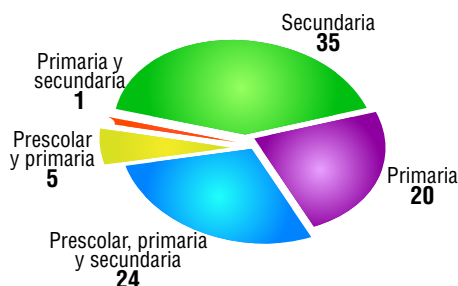
Políticas definidas

El MECD, partiendo del análisis de la situación del sistema educativo y experiencias exitosas, a nivel internacional como nacional, elaboró tres políticas educativas (MECD, 2006), las que están fundamentadas en los siguientes referentes; el *Plan Nacional de Educación* (PNE), 2001-2015, la *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza* (ERCERP), el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), y el *Acuerdo de Dakar (2000) Educación para Todos*. Esta agenda educativa se desprende, en alguna medida, de las agendas del Gobierno de la República. Así, la expresada en la *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza*, se concreta en cuatro áreas programáticas: crecimiento económico de base amplia con énfasis en la generación de empleo productivo, mayor y mejor inversión en el capital humano de los pobres, mejor protección a las poblaciones vulnerables, fortalecimiento institucional y una buena gobernabilidad. Las líneas de acción del componente educativo son: cobertura a la población escolar desprotegida, elevar la calidad de la educación, descentralización de la educación y modernizar la gestión educativa. Estas políticas se materializan en metas claves a lograr a lo largo del período del 2005-2008.

- *Política 1. Transformación educativa: relevancia y calidad:* a finales de la década de los años 1990, el MECD inició una serie de reformas en el sistema educativo que se reflejaron en cambios de textos y programas mejorados. En el año 2000, con apoyo financiero del BID se sientan las bases para una reforma de la educación secundaria, esfuerzo que luego fue ampliado conduciendo a un proceso integral de transformación educativa, incluyendo una revisión y actualización

de la educación primaria, la cual fue iniciada en 1996. Esta política se centra en el desarrollo de nuevos currículos que tengan como una característica general la relevancia y calidad de la oferta. El logro de lo anterior, tomando en cuenta que el año pasado se finalizó todo el proceso de elaboración de los nuevos planes y programas de los diferentes niveles, durante el 2006 se inicia el proceso de pilotaje y validación de toda la transformación. Este proceso se desarrolla en un grupo de escuelas a las que se les brinda capacitación a los docentes, directores y técnicos involucrados en este proceso.

Gráfico 9. Escuelas que iniciaron el pilotaje de la transformación curricular



Fuente: MECD, 2006.

• **Política 2. Ampliación de la oferta y estímulo a la demanda: acceso, adaptabilidad y equidad:** esta política aborda sistemáticamente las deficiencias de la cobertura del sistema escolar en términos de la provisión de servicios educativos en cantidad y calidad, especialmente en la educación primaria.

• **Política 3. Mejoramiento de la gobernabilidad: participación, resultados, rendición de cuentas y eficiencia:** esta política busca asegurar el desarrollo del sistema educativo mediante una transformación en la gestión de la educación, a fin de enfrentar de mejor manera, los problemas de eficiencia y la necesidad de democratizar el sistema educativo a través de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y municipales. Estos, por su cercanía y conocimiento de los problemas locales de la educación,

están en mayor capacidad de resolverlos de manera más inmediata. Esta política se relaciona intrínsecamente con el proceso de descentralización mediante la autonomía escolar.

Estas políticas aún no han incorporado las grandes líneas de política que fueran concertadas en el contexto del Foro Nacional de Educación (2006-2015). Como puede verse, en su contenido sobresale el vacío de políticas expresas relativas a la participación social. En general, mientras el Gobierno insiste en políticas referidas a calidad, descentralización, cobertura, los sectores de la sociedad civil enfatizan: calidad, maestros, descentralización-modernización, financiamiento y participación.

Una de las líneas de acción de esta política incluye actividades de autoevaluación para los centros educativos y evaluación de los aprendizajes mediante una prueba censal en las áreas de español y matemáticas.

Las políticas educativas desde la perspectiva de los sujetos consultados (Anexo I.2.2)

Reiteración de las mismas políticas educativas: las políticas educativas que aprecian en los documentos oficiales, poco divulgadas y conocidas por los actores educativos, son las tradicionales: cobertura, la equidad, el acceso, la retención, la ampliación de oportunidades educativas, así como la calidad, relevancia y pertinencia de la educación. Otro eje de atención lo constituye la *preocupación por el docente*, tanto en su calidad de trabajo como en su calidad de vida; el MECD se refiere mucho a su capacitación y actualización, así como al mejoramiento de la calidad de las escuelas normales. Este interés, no obstante, aún no perciben que se esté concretando. *La descentralización de la educación* es percibida como otro eje de gran interés para el MECD, lo que a juicio de las personas consultadas, se ha traducido más en la privatización de la educación y en un proceso de desconcentración y no propiamente de descentralización. *La municipalización de la educación* es sentida como un paso de avanzada muy incisivo en las líneas de acción del Ministerio.

Perspectivas predominantes en la política educativa: los sujetos consultados muestran cierto pesimismo acerca del futuro de la educación y sus políticas, más aún en el marco de conflictos internacionales, como el del Medio Oriente, por las repercusiones económicas que tienen para el país y su educación, particularmente en los precios del petróleo y los problemas de la energía eléctrica, lo que, a su vez, prevén que tenga consecuencias en el proceso electoral mismo. Consideran que, ante este horizonte poco halagador, es preciso trabajar mucho más y ubicar el tema de la participación como una clave fundamental para encontrar las mejores soluciones para el sistema educativo. Aprecian que *la agenda educativa está cobrando cada día más fuerza* en los medios de comunicación, y que la sociedad se está interesando cada vez más en ella. Visualizan que la *Ley General de Educación*, aún con los vacíos que contiene y la necesaria alineación pendiente de las demás leyes del sector con sus enunciados, ofrece perspectivas y visiones nuevas para incorporar a la Costa Caribe, así como para reconocer los procesos de educación no formal e informal, para ampliar el apoyo presupuestario para la educación, y para la articulación del sistema educativo. Todos los consultados confirman que estos signos son una muestra de los efectos que ha tenido la participación de las organizaciones y de su rol cada día más determinante.

RECURSOS, MECANISMOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS PARA HABILITAR Y CANALIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

INTRODUCCIÓN

En esta etapa en estudio los procesos de participación han obedecido a dos niveles de actuación: por una parte, el Gobierno, en respuesta a demandas históricas de la sociedad civil mediante sus diversas organizaciones, ha respondido creando o habilitando algunas estructuras, instancias y espacios de participación mandatados por la legislación vigente; por otra parte, las iniciativas de la sociedad civil se han centrado en la organización de estructuras y espacios pro-

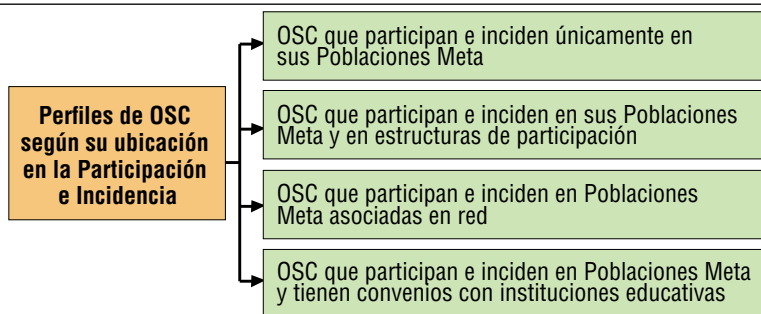
prios de presión, participación e incidencia, con el fin de hacer más efectiva su influencia en las instancias gubernamentales. Mientras unos espacios han surgido sobre la base de leyes específicas, otros son el producto de nuevos intereses y presiones de la sociedad civil. De ellos se analizan, a continuación, los espacios más relevantes. Es bueno, para iniciar, ubicar las regularidades que presenta el país en el contexto de la situación que presenta la región de Centroamérica.

Una mirada general a la estructura actual de participación e incidencia en políticas educativas en Centroamérica

El programa del Observatorio de la Reforma Educativa en Centroamérica relativo al comportamiento de la reforma educativa durante el 2003 (Arríen, De Castilla, Lucio, 2004) alude a la existencia de espacios, instrumentos y normativas dirigidos a promover la participación ciudadana en la educación. Así, en Guatemala la creación del SIDEGE se ha presentado como una política de participación social, aunque con poco éxito y aceptación; el *Segundo diálogo y consenso nacional para la reforma de la educación*, así como la institucionalización legal del Sistema de Consejos de Educación en todo el país. En Honduras se han creado procesos de participación comunitaria relevantes en el marco de la descentralización educativa, con preponderancia de los padres y madres de familia; la participación comunitaria (las ADECOS y ADECS) ha sido elaborada verticalmente y se orienta hacia la privatización de la educación. En Costa Rica se modificaron los Reglamentos de las Juntas Administrativas, las Juntas de Educación, y sobresalen programas específicos del Ministerio de Educación Pública que tienen gran prestigio social, destinados a atender la problemática de la juventud y especialmente el tema de las drogas. En Panamá la aprobación tardía de la reglamentación de las Leyes 49 y 50 relativas a la participación social en la educación, produjo consecuencias contrarias a las expectativas; la Ley 50 establece perfiles y controles para garantizar la participación transparente; al respecto se aprobó una normativa que regula la participación de la comunidad educativa, que no dispone canales que garanticen la participación de organismos no gubernamentales y de empresas.

En Nicaragua se evidencian avances en cuanto a la participación de organismos de la sociedad civil y de padres y madres de familia en los centros educativos, lo que se corresponde con la aprobación de la Ley de Participación Educativa. Los sistemas de becas, de apadrinamiento, donación de materiales educativos y tecnología, fueron notorias en cuanto a la participación de la empresa privada y diversos organismos de la sociedad civil como *Plan internacional*, *Fundemos*, *Foro educativo nicaragüense eduquemos*, *Banco Uno*, *Bancentro* y otros. Las *escuelas para padres* constituyen una alternativa efectiva de participación, aunque apenas incipiente, así como *campañas de divulgación sobre la educación* y programas compensatorios en los que participan las comunidades, los centros educativos y los padres y madres de familia. A pesar de estos avances, la participación relativa en la autonomía escolar y la reforma del currículum, en primaria y secundaria, tiene un carácter formal y restringido. La participación en los consejos escolares es, aún, muy limitada y tiene carácter selectivo, por lo que es criticado por la comunidad educativa.

Gráfico 10a



Una tipificación de las OSC en cuanto a sus ámbitos de participación e incidencia pueden especificarse así: OSC que únicamente se limitan a realizar trabajo con sus poblaciones metas, otras además participan en espacios de participación, algunas lo hacen asociándose en redes, mientras que algunas combinan su trabajo con las poblaciones metas con convenios de colaboración con instituciones. Sobresalen el MINSA con 53 Convenios y el MECD con 50.

Tabla 4. Organismos estatales con convenios con OSC

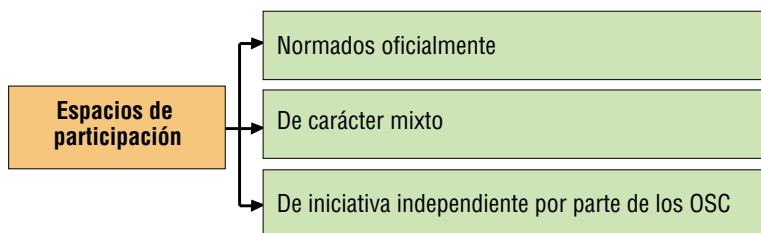
Organismos estatales con convenios con OSC	Cantidad de convenios
(los 10 organismos con más convenios)	
Ministerio de Salud de Nicaragua (MINSa)	53
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD)	50
Ministerio de Relaciones Exteriores	22
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)	22
Ministerio de la Familia (MIFAMILIA)	20
Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia (CMNA)	14
Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)	12
Policía Nacional	9
Instituto Técnico Agroecológico (INATEC)	8
Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR)	8

Fuente: BID, 2005.

INSTANCIAS, ESPACIOS, ORGANISMOS Y MOVIMIENTOS CON TENDIDO NACIONAL

a) *Afluentes que alimentan la estructura de la Participación*: cuatro leyes fundamentales abren espacios importantes de participación al nivel nacional y municipal: Ley de Participación Ciudadana, Ley de Participación Educativa, Ley de Municipios y Ley General de Educación. La estructura de participación e incidencia en las políticas educativas se alimenta de tres afluentes: el primero, representado por las instancias y espacios establecidos desde la *normativa nacional*; en segundo lugar, instancias y espacios de participación e incidencia de *carácter mixto*, con participación de representantes de instituciones del Estado y de la sociedad civil; y en tercer lugar, instancias y espacios de participación *surgidos del interés de la sociedad civil organizada*, el que cubre una diversidad de formatos y ámbitos de interés.

Gráfico 10b. Afluentes de la participación

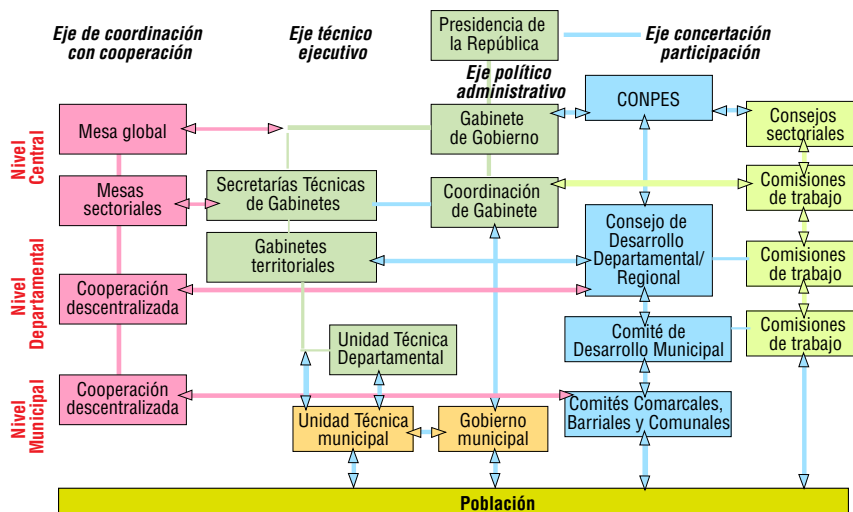


b) *Instrumentos legales de Participación Ciudadana*: la *Ley de Participación Ciudadana* establece (Art. 2) los *instrumentos de participación social*, entre los que sobresalen: iniciativas ciudadanas de normas, consulta ciudadana de normas, *instancias consultivas* para formular, dar seguimiento y evaluar políticas públicas, asociaciones de pobladores y organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, de mujeres y jóvenes desde el nivel local. También establece *espacios de participación* (Art. 38) para participar en la formulación de políticas públicas nacionales y sectoriales desde el *Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)* y otras instancias. Para las Regiones Autónomas la Ley establece (Art. 46) la creación de *Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES)*, y el *Consejo de Desarrollo Departamental* (Art. 47). La *Ley de Municipios* deja claramente establecidos, además del *concejo municipal* (miembros electos), los *cabildos abiertos*. La *Ley de Participación Educativa* confirma el *consejo directivo escolar*, el *consejo municipal de educación*, las *asociaciones de padres de familia*, los *consejos docentes* y *gobiernos estudiantiles*. La *Ley General de Educación*, recientemente aprobada, reafirma el *Consejo Nacional de Educación* con su *junta directiva*, la *asamblea* y las *comisiones técnicas nacionales*, y reafirma las *comisiones educativas municipales* según la Ley de Municipios.

c) *El Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES), comisión de educación*: con la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana en el 2004, se formalizaron los espacios de participación y se retoma el mandato constitucional sobre el CONPES, aprobado en las Reformas Constitucionales de 1995, e instalado por Decreto

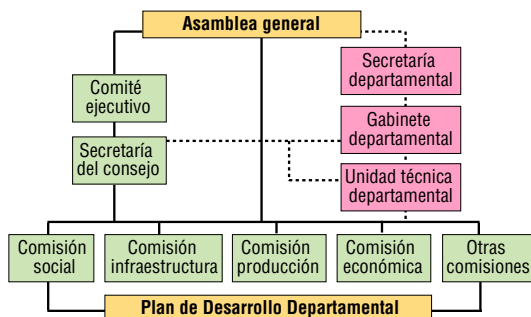
Presidencial el 25 de Agosto de 1999, estipulando que “de conformidad a lo establecido en la Constitución Política, la ciudadanía en general, podrá participar en la formulación de políticas públicas nacionales y sectoriales, a través del espacio de participación que se les otorgue en la formulación de políticas públicas nacionales, desde el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) y en cualquier instancia de carácter sectorial”. Con estas medidas se ha abierto una avenida importante para promover el ejercicio pleno de la ciudadanía. El *Sistema Nacional de Participación y Concertación* que se ha venido conformando en los últimos años, define al CONPES como la instancia de síntesis y encuentro nacional de los diferentes espacios de diálogo público-privado. Bajo esta lógica, el sistema articula la participación ciudadana teniendo al CONPES como instancia nacional global, a los *consejos nacionales sectoriales* como instancias nacionales temáticas; a los *Consejos de Desarrollo Departamental* (CDD) y *Consejos de Desarrollo Regional* (CDR) al nivel territorial intermedio y a los *Comités de Desarrollo Municipal* (CDM) en el nivel municipal.

Gráfico 11. Sistema nacional de participación



Fuente: gobierno de Nicaragua PND, 2002.

Gráfico 12. Esquema departamental de coordinación y participación



Fuente: COMPES, 2006.

Está conformado por 90 consejeros/as propietarios/as representantes de una variedad de organizaciones, redes, movimientos sociales, empresariales, indígenas, juveniles, universitarias y medios de comunicación. El Consejo es un espacio constitucional de diálogo público-privado con el propósito fundamental de asesorar al presidente de la República en la formulación y evaluación de los planes y programas económicos y sociales. Hasta la fecha este espacio ha posibilitado que grupos de intereses diversos, muchas veces opuestos, como empresarios, trabajadores y demás grupos socioprofesionales, se expresen con una sola voz. Su estructura de participación e incidencia se concreta a través de un conjunto de *comisiones de trabajo*.

d) *El Consejo Nacional de Educación*: la Ley General de Educación, aprobada y reformada en el mes de agosto 2006, mandata la conformación del CNE como órgano superior del Estado en materia educativa para discutir, analizar y decidir la política educativa nacional (Art. 56), considerando en su *Asamblea* la participación de delegados de sindicatos, organizaciones educativas y de la sociedad civil (Art. 58). Está integrado por una Junta Directiva y sus funciones se dirigen a la coordinación, articulación y armonización de los componentes que integran el aparato educativo nacional. En la junta directiva participan el Ministro de Educación, el Director del

Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), el Presidente del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y el Presidente de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Medios de Comunicación de la Asamblea Nacional. La Asamblea está integrada por representantes de las organizaciones de educadores, estudiantes y padres-madres de familia, empresa privada, iglesias y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la educación. Las tensiones políticas que han existido en cuanto al rol del vicepresidente de la República, quien lo preside, han afectado su desempeño.

El nuevo Consejo Nacional de Educación aprobado por la Ley General de Educación, amplía las funciones y representación del anterior CNE, y se constituye en la oportunidad de más alto nivel de la educación nacional, para hacer valer los planteamientos de todos los sectores, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil y del magisterio. Es de esperar que su reorganización y funcionamiento se reactiven antes que finalice este año.

e) *Comisión Nacional para la erradicación del Trabajo Infantil*: creada por el Decreto 43-2002 por la Presidencia de la República en el año 2002. Está adscrita al Ministerio del Trabajo y tiene el objetivo de velar por la promoción y aplicación de las normas legales vigentes en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de adolescentes trabajadores. Funciona como instancia de coordinación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil organizada que desarrollan trabajo en el campo de la niñez y adolescentes trabajadores, y se enmarca en la aplicación de las políticas públicas establecidas por el *Consejo Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CONAPINA)*. Entre sus funciones está la de velar por el cumplimiento de leyes y normativas nacionales, articular y coordinar acciones interinstitucionales e intersectoriales para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a los adolescentes trabajadores, formular planes sectoriales, asegurar coherencia y complementariedad de programas.

f) *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*: la procuraduría es por ley un organismo independiente que tiene por objeto contribuir con las instituciones y la sociedad civil, a garantizar la seguridad y derechos humanos de las personas. Su fin fundamental

es coadyuvar para lograr una sociedad más libre y justa. Entre sus atribuciones están: promover en la ciudadanía el estudio y la educación de la constitución política y los derechos humanos, orientar e instruir a las personas en el territorio nacional sobre el ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, libertades y garantías ante los agentes de la administración pública, promover el respeto de los derechos humanos y desarrollar programas participativos de promoción y educación para toda la sociedad.

g) Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER): es la instancia creada por iniciativa de la sociedad civil de mayor presencia nacional. Representa un espacio de articulación, coordinación y concertación de sectores de la sociedad civil organizados en redes, gremios, movimientos sociales, federaciones, asociaciones, fundaciones, cooperativas y personas individuales, con expresiones territoriales y espacios nacionales. La cantidad de participantes se estima en cerca de 500. Desde su *visión* la Coordinadora Civil se ve como un referente propositivo y necesario para la sociedad civil que aglutina y para el espacio público que representa, con capacidad para apoyar la construcción de ciudadanía activa y posicionar propuestas de políticas de transformación social, económica y cultural, con autonomía de poderes e intereses. Desde su *misión* articula esfuerzos y facilita el desarrollo de capacidades para incidir políticamente en la construcción de una Nicaragua democrática, equitativa, solidaria. Los principios que basan su actuación son: autonomía, corresponsabilidad, diálogo-deliberación, equidad, humanismo, solidaridad y transparencia. En 2004 construyó su Plan Estratégico (2004-2007)

h) El Movimiento Pedagógico Nacional (MPN): fundado en 1998, constituye un organismo legítimo en su accionar educativo con expresiones territoriales. Su *visión* hace referencia a un movimiento de la sociedad civil amplio, apartidista, laico, autónomo, propositivo e innovador, sin fines de lucro, que propicia espacios de comunicación-reflexión-acción de la educación para todos los niveles y expresiones educativas, fomentando la valoración y reconocimiento de la profesión docente basado sobre valores éticos y morales, a fin de contribuir al desarrollo humano del país. Desde su *misión* se orienta

a crear espacios socio-educativos amplios, innovadores y abiertos a los diferentes sectores de la sociedad, promoviendo una cultura de paz, equidad, respeto ambiental y diversidad cultural y multiétnica, contribuyendo participativa y propositivamente al desarrollo humano del país. Sus líneas de acción se orientan al ámbito educativo para promover espacios de discusión y participación, fortalecer capacidades, formular propuestas, reconocer experiencias, reconstruir la práctica y potenciar los recursos.

i) *Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (FECODENI)*: es una instancia surgida por iniciativa de la sociedad civil, en la que se coordinan 44 organismos no gubernamentales que desarrollan diferentes acciones, con el propósito de garantizar la promoción, defensa y protección de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. En el año 2000 formuló su Plan Estratégico para los años 2001-2006, siendo su eje transversal la aplicación del *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Desde su *visión* se dirige a alcanzar un Estado de Derecho, donde el Estado y la sociedad civil promuevan un modelo económico que garantice una distribución de la riqueza con equidad, orientado a un desarrollo humano sostenible basado en la participación ciudadana, y donde se respete la diversidad al nivel nacional y municipal de los géneros y generaciones. Su *misión* la orienta a contribuir a la transformación cultural de la visión de la niñez y la adolescencia, construyendo consensos en el marco del Código de la Niñez y la Adolescencia. Entre sus propósitos de mayor interés están: *generar una propuesta política, económica, social, jurídica y cultural de la aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia; habilitar la articulación de las modalidades de defensoría social; generar una propuesta cultural de relaciones y valores entre generaciones y géneros en un modelo de desarrollo humano y social; generar metodologías para trabajar propuestas jurídicas y de políticas con niñas, niños y adolescentes; habilitar la presencia y participación en instancias multisectoriales orientadas a generar propuestas sobre políticas públicas derivadas de la política de protección y atención integral; y generar la relación de cooperación con las comisiones municipales de la niñez y las alcaldías.*

j) *Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)*: la Asociación de Municipios de Nicaragua es una organización gremial de carácter pluralista, sin fines de lucro, que tiene como fin primordial la promoción y defensa de la autonomía e intereses municipales. Apoya a los *gobiernos locales* en su labor de administrar, dirigir y coordinar todas las actividades que impulsen el desarrollo de su municipio. Desde su constitución el primero de diciembre de 1993, AMUNIC se propuso involucrar a todas las autoridades locales, a fin de concertar una agenda común que sirviese de guía para el fortalecimiento municipal. Su *visión* se dirige a que los municipios de Nicaragua se desarrollen integralmente y tengan gobiernos locales capaces de ejercer plenamente sus atribuciones y competencias, en el marco de una proceso de descentralización que les garantice su autonomía política, administrativa y financiera. Su *misión* se dirige a proteger y promover la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios, realizando acciones que le permitan desarrollar sus capacidades y defender los intereses de sus asociados.

k) *Red de Alcaldes Amigos de la Niñez*: representa el espacio impulsado por las comisiones de la niñez para motivar a los alcaldes en torno a los problemas de violencia y trabajo infantil del sector, con el fin de lograr de ellos el impulso de programas dirigidos a superar la violencia y las condiciones adversas en las que vive la niñez en los municipios.

l) *Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua (FEDHIPN)*: este foro ha cumplido una década de existencia. Nace en diciembre de 1995, cuando alrededor de trescientas cincuenta personas, representantes de cerca de doscientas organizaciones y movimientos sociales, de manera autoconvocada, comenzaron a reunirse con el propósito de constituirse en red y asamblea de la sociedad civil y promover la reflexión, el debate y la propuesta sobre el futuro de Nicaragua, de cara a las elecciones generales a realizarse un año después, en noviembre de 1996.

Es una *RED plural* de instituciones, organizaciones, gremios, movimientos sociales, fundaciones, sectores y personas de la sociedad civil, que en forma voluntaria se organizan y trabajan identificados por una visión, misión, principios y compromisos comunes por la

educación y el desarrollo humano en Nicaragua. Desde su *visión* es reconocido como una expresión legítima de organizaciones de la sociedad civil, calificada en temas educativos, que es referente aceptado por sus aportes al mejoramiento y transformación de la educación nacional mediante diversos mecanismos y espacios de participación e incidencia a nivel local, municipal, nacional e internacional. Su *misión* se orienta a articular esfuerzos, propiciar espacios y facilitar el desarrollo de oportunidades y capacidades para reflexionar, debatir, proponer e incidir de forma colectiva y eficaz en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones.

El Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua constituye la red más amplia, diversa y especializada en el ámbito de la educación formal, no formal e informal. Su espectro de misiones y visiones tiene en común luchar por el derecho de una educación con equidad, calidad y eficiencia para todos y éxito de todos en la educación. Prefigura, en su seno, el punto de encuentro necesario de una educación innovadora que trasciende los muros escolares, constituyéndose en un rico espacio de amplia, diversa y fructífera participación e incidencia en la política educativa.

Sus *objetivos estratégicos* se dirigen a promover la participación articulada de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones que aporten al desarrollo integral e integrado de la educación nacional. Su diversidad se expresa en más de cincuenta organismos que se agrupan en diferentes campos educativos de acción, tales como: *organismos magisteriales, organismos que trabajan con la niñez y adolescencia, organismos y asociaciones que trabajan con niños y adolescentes rurales, organismos que apoyan programas de educación popular y de adultos, organismos dedicados a la educación en derechos humanos, instituciones que desarrollan investigación educativa, organismos que desarrollan proyectos educativos con la niñez trabajadora, organismos que desarrollan educación alternativa, organismos que apoyan a la niñez y juventud en riesgo, organismos que desarrollan programas con discapacitados, red de organizaciones que trabajan con la niñez, organismos*

que promueven textos para niños, comisiones municipales de la niñez, organizaciones que trabajan con mujeres, instituciones que forman profesores, federaciones de colegios católicos, organismos que apoyan la educación preescolar, organismos que desarrollan programas alimentarios destinados a la niñez, mesas educativas municipales.

II) Los sindicatos docentes como espacios de participación educativa: las organizaciones más representativas del magisterio nicaragüense son las siguientes: Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN)-ANDEN, la Confederación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONFENITEC), la Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua (CNMN) y la Confederación de Maestros de Nicaragua (CMN).

La Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN)-ANDEN: fue fundada en la década de 1970, en el marco de la lucha preinsurreccional. Agrupa aproximadamente a más del 80% de la población magisterial sindicalizada y se organiza en Federaciones en las tres grandes regiones del país. *La Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua (CNMN),* fue fundada el 7 de octubre de 1987. Cuenta con presencia sindical únicamente en algunos departamentos del Pacífico y la Región Central del país. *La Confederación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONFENITEC)* fue fundada el 26 de marzo de 1991. Está organizada en federaciones principalmente en los Departamentos del Pacífico (Chinandega, León, Managua, Granada, Carazo, Masaya y Rivas), Boaco y Chontales y en la región del Caribe.

Intentos fracasados de unidad en la acción: la convergencia de estas organizaciones alrededor de la defensa de sus intereses en 1995, aunque no dio como resultado el pleno logro de sus demandas, constituyó un paso adelante en la unidad magisterial. Esta experiencia creó condiciones para que entre 1998 y 1999 pudieran seleccionar a sus representantes ante el Comité Técnico para elaborar la Estrategia y Plan Nacional de Educación (2001-2015). A partir de esta experiencia, en febrero del 2002, la CGTEN-ANDEN, la CONFENITEC, la CNM, la CME y la Confederación Sindical de Trabajadores de la Educación (CSTE), firmaron acuerdos de unidad en la acción, aun-

que no llegarían a concretarse en acciones estratégicas. Las diferencias en sus orígenes y evolución es preciso tomarlas en cuenta para comprender las dificultades de este difícil proceso de unidad. Así, mientras CGTEN-ANDEN nació en 1979 como un afluente más en la lucha antisomocista, afecta al Partido Frente Sandinista, las demás organizaciones y otras veinte organizaciones más nacieron en los últimos años del proceso revolucionario o en los años posteriores. La CNMN y la CONFENITEC nacen clandestinas en los años 80, mostrando fuertes contradicciones con las posiciones de ANDEN. Frente a la exclusión que sufrió ANDEN entre 1991 y 1995, muchos de sus miembros pasaron a engrosar otras organizaciones.

En general, en estos quince años, un signo característico de los sindicatos docentes ha sido la fractura y división provocadas por tensiones político-partidistas, en tanto cada uno surgió ligado a un partido político. Esta fracturación y división explica que, ante los cambios provocados por las reformas educativas, los sindicatos no hayan logrado incidir, con la fuerza de la unidad, con posiciones sólidas, más allá de las demandas salariales tradicionales. De hecho, únicamente la CGTEN-ANDEN ha proyectado su interés e incidencia en las políticas educativas y de reforma.

m) *Federación Nacional de Educación Católica (FENEC)*: está integrada por los representantes o dueños de colegios católicos, pertenecientes la mayoría de ellos a congregaciones religiosas. A partir de la década de los años 80, algunas congregaciones religiosas entregaron sus colegios al personal docente laico, política que han seguido otros centros privados. A pesar de que estos centros responden a una identidad católica, la jerarquía ha creado numerosos centros educativos parroquiales que no están integrados a esta federación, discrepando de las posiciones progresistas de la misma.

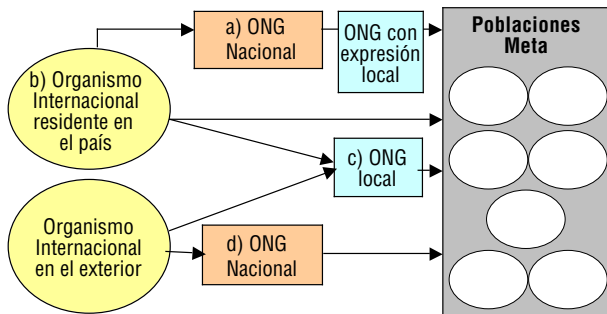
n) *Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) Nicaragua*: agrupa a un conjunto de organizaciones e instituciones que desarrollan proyectos e iniciativas participativas en educación de adultos, fundamentalmente dirigidas a la alfabetización y educación básica, desde un enfoque de *educación popular*. Este Consejo funciona en Red con estructuras similares en la región latinoamericana.

ñ) *Fe y Alegría*: este movimiento es dirigido por la Compañía de Jesús y se propone desarrollar la educación desde un enfoque de educación popular. Agrupa a un conjunto de más de treinta centros educativos distribuidos en varios departamentos del país, la mayoría de ellos ubicados en sectores populares. En los últimos diez años ha fortalecido su identidad y su misión y visión, a la vez que se ubica como un escenario educativo creíble e innovador en el plano de su incidencia en la política educativa ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

o) *Otros organismos y movimientos*: son muchos los organismos y movimientos con programas socioeducativos que conforman una red amplia y muy diversa organizada de la sociedad civil. En los últimos diez años, producto de la necesidad de acuerpar posiciones y estrategias como una necesidad imperiosa, se vienen dando expresiones de agrupación de organismos en redes, federaciones, confederaciones y alianzas. La mayoría de ellos se han asociado de formas diversas con aquellos con los que guardan afinidad, coordinando esfuerzos y estrategias en búsqueda de lograr mayor proyección, presencia, reconocimiento y fuerza en sus planteamientos y propuestas. Otros OSC se encuentran en este proceso.

Por lo general se presentan variedad de tipologías de organismos no gubernamentales en el ámbito socioeducativo: *a) organismos con presencia nacional, departamental o municipal que ejecutan programas con financiamiento de organismos internacionales que residen en el país; b) organismos internacionales de cooperación que ejecutan programas directos con sus propios fondos; c) organismos no gubernamentales con expresión local que ejecutan programas con apoyo de organismos de cooperación que residen fuera del país; d) organismos no gubernamentales con expresión nacional que reciben apoyo de organismos de cooperación externa que residen fuera del país.*

Gráfico 13. Tipologías de organismos de la sociedad civil



Fuente: elaboración propia.

INSTANCIAS, ESPACIOS Y ORGANISMOS DE TENDIDO MUNICIPAL

A la par de los espacios y organismos de participación de tendido nacional que conforman las estructuras de participación, existen otros en el nivel local que cada día están potenciando más su relevancia, en consonancia con la lógica de una educación pertinente con las demandas y particularidades locales. Mientras la mayoría de espacios han sido creados por mandato legislativo que respondían a demandas de OSC, otros han obedecido a procesos espontáneos autoconvocados por las OSC, como reacción al bajo nivel de eficiencia y representatividad de los órganos oficiales. Un ejemplo de ello son las redes existentes, el Foro de Educación y Desarrollo Humano, la Coordinadora Civil, etc.

a) Los comités de desarrollo municipal tienen carácter consultivo respecto de la aprobación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el gobierno local, y en ellos participan representantes de las asociaciones de la sociedad civil y religiosas. Las Asociaciones de Pobladores (Art. 56) se crean para garantizar el derecho de la sociedad local a organizarse y participar en la formulación de políticas públicas, la autogestión de proyectos y programas de desarrollo.

b) *La consulta ciudadana* (Art. 68) queda establecida con el derecho de cada demarcación territorial a participar y a ser escuchada en el proceso de toma de decisiones, dejando establecida la consulta popular para los asuntos de mayor importancia de la comuna.

c) *Los cabildos municipales* (Cap. IV) tienen el objetivo de promover y estimular la participación de los pobladores en la gestión local. La participación de los pobladores se orienta, prioritariamente, a la elaboración del *Plan o Estrategia de Desarrollo y del Plan de Inversión* (Cap. V),

d) *Consejos municipales de educación*: fueron creados por la Ley de Participación Educativa en su Art. 4 con el propósito de organizar la participación del municipio en la educación, velar por la buena marcha de la educación y como órgano de consulta y arbitraje en los casos que lo requieran. En él participan representantes del consejo municipal, el delegado municipal del MECD y representantes de los consejos directivos escolares del municipio, entre otros.

e) *Comisiones municipales de educación*: establecidas por la Ley de Municipios, representan un espacio importante en todos los municipios para hacer valer propuestas e iniciativas de la sociedad civil dirigidas a mejorar la educación en el municipio. Estas comisiones, en varios casos, han ampliado su cometido y composición en coordinación directa con las mesas educativas en los departamentos en que éstas existen, como es el caso de Estelí.

f) *Mesas educativas*: responden a iniciativas de organizaciones de la sociedad civil interesadas en la educación formal y no formal que están ubicadas en los municipios. A partir del año 2000, en los departamentos de la zona norte del país (Estelí, Nueva Segovia y Madriz) se origina un proceso de organización de mesas educativas en varios departamentos del país, en que se autoconvocan numerosas organizaciones municipales, con gran amplitud y variedad de actores y con formatos de organización diversos, según la historia y características locales. Cuando abordemos el caso prototípico de participación en el IV punto, analizaremos los tres casos precursores.

Su conformación a lo largo de todo el país aún está en proceso, destacándose los departamentos de Estelí, Ocotal en Nueva

Segovia, Somoto en Madriz, Juigalpa en Chontales, Matagalpa, Carazo, Masaya, Rivas, Boaco y Nueva Guinea en Zelaya Central. En este esfuerzo los cursos de posgrado de políticas educativas que ha venido impartiendo el IDEUCA en estos departamentos, constituyen un factor dinamizador y catalizador de las Mesas.

g) Consejos directivos escolares: creados en virtud del Art. 3 de la Ley de Participación Educativa con el propósito de organizar y facilitar la participación de la comunidad educativa en la función educativa. Están conformados por representantes de padres de familia, docentes y estudiantes vinculados al centro educativo, los que son electos democráticamente para la gestión académica, administrativa y financiera del centro escolar.

h) Gobiernos estudiantiles: inician su nacimiento a partir de 1990, en el marco del Programa de Educación para la Democracia emprendido por el MECD, en cuyo contexto se fueron creando condiciones para la conformación de gobiernos estudiantiles en los centros educativos. Estos pretenden generar capacidades en los estudiantes para una actuación cívica democrática. Se constituyen en cada centro, aunque en la práctica mantienen una dependencia institucional de los directores de cada centro educativo. Son reconocidos por la Ley de Participación Educativa y la Ley General de Educación.

i) Asociaciones de padres de familia: la Ley de Participación Educativa contempla la participación de la Asociación de Padres de Familia en los órganos de dirección y consulta del centro educativo y tienen representación en los consejos directivos de los centros; estas asociaciones, en la práctica, están limitadas al nivel de centro, y en los municipios descentralizados, eligen representantes ante el Consejo Municipal de Educación, sin tener presencia nacional.

j) Comisiones municipales de la niñez y la adolescencia: realizan esfuerzos para que las alcaldías visibilicen la problemática de la niñez y adolescencia y organicen programas de atención integral.

k) Red de alcaldes amigos de la niñez: agrupa a alcaldes con iniciativas a favor de la niñez.

OTRAS EXPRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Respecto de las organizaciones civiles relacionadas con la función educativa y que realizan actividades a favor de la niñez, la juventud y personas adultas en situación de exclusión, podrían clasificarse, según la orientación de su misión, en: *a) organizaciones de origen internacional que promueven actividades de desarrollo humano; b) organizaciones Civiles orientadas al desarrollo en general y c) organizaciones civiles con vocación propiamente educativa.*

Las organizaciones de origen internacional que intervienen apoyando acciones educativas son: la Cruz Roja; los Clubes Rotarios; Clubes 4-S; Servicios de Justicia y Paz; Institutos de Derechos Humanos, Ayuda en Acción, Plan Nicaragua, Ibis-Dinamarca, Save the Children, UNICEF, etc. Las organizaciones civiles con vocación educativa, son las de mayor impacto en la educación del país. Algunos ejemplos, según los sectores que atienden son: *aquellas que atienden niños y niñas en la calle, niñez trabajadora en las ciudades y las zonas rurales, niñez en los basureros; atención a la niñez en los cafetales, atención a la niñez en las minas de cal, atención en empresas productoras; organizaciones que atienden preescolares comunales, adultos analfabetos o niños y jóvenes discapacitados.* La mayoría de ellas se organizan en redes, tales como: *la Federación Coordinadora de Organizaciones que trabajan con la Niñez (FECODENI); el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) - Nicaragua y el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua (FEDH-IPN), que agremia a la FECODENI, al CEAAL y a sindicatos del magisterio, universidades, institutos de investigación educativa, movimientos sociales, etcétera.*

MARCO GENERAL Y PRINCIPALES PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS CON SUS PROCESOS Y ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN

En este apartado se presenta el marco general de la política educativa, con los programas más relevantes de intervención de las mismas, y sus procesos y estructuras de participación correspondientes. Se analiza, entre otros, la concreción de espacios de amplia participación interinstitucional y social como son el *Plan Nacional de Educación* y el *Foro Nacional de Educación*, así como otros programas específicos del MECD, tales como, la *Autonomía Escolar-Participación Educativa* y la *Descentralización Educativa Municipal*, además de otros programas de políticas educativas que contemplan la participación social.

PROGRAMAS EDUCATIVOS DE AMPLIO ESPECTRO ORIENTADOS A LA PARTICIPACIÓN

El Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2015

El PNE representa la plataforma de lanzamiento de una nueva etapa en la política educativa del país y en los procesos de mayor inserción, participación e incidencia de la sociedad civil organizada en la política educativa. Si bien se trata de un Programa (MECD, 2001) que se emprendió en la etapa 1999-2000, sus objetivos y estrategias tienen vigencia en la actualidad, por lo que se destaca su contenido. Las políticas emanadas se orientan hacia: la cobertura y equidad del sistema, mejorar la calidad de los aprendizajes, proporcionar condiciones dignas y formación permanente al educador, promover la ciencia, la educación técnica, el uso de la tecnología, y la gestión descentralizada de la educación.

El PNE se constituye en el referente obligado de la política educativa y en amplio foro de participación social: desde el inicio del proceso de formulación del plan predominó la idea fuerza: “No hacer más de lo mismo ni hacer mejor algo de lo mismo en nuestra educa-

ción” (Arríen, De Castilla, 2001). El plan se propuso proporcionar un marco de referencia para guiar los cambios en el sistema educativo, superar la pobreza y fortalecer la modernización del Estado, contribuyendo al desarrollo del país con equidad. De estas políticas se ha nutrido la definición de políticas de los tres subsistemas educativos: Educación Básica y Media (MECD), Educación Técnica (INATEC) y Educación Superior (CNU y organizaciones de universidades privadas). Sus políticas sirven de base al Foro Nacional de Educación, en la perspectiva de profundizarlas y actualizarlas. Fue concebido como un Plan de Estado-Nación que pretende garantizar permanencia, gobernabilidad y legitimidad de las políticas educativas para los próximos quince años. *Su elaboración ha implicado la participación representativa de instituciones y organizaciones, tomando como referencia la Estrategia Nacional de Educación y la estrategia del gobierno de pensar la educación como un medio indispensable para la reducción de la pobreza.* El consenso logrado en el análisis diagnóstico de los principales problemas de la educación del país, permitió poner la atención en los puntos álgidos que se requieren superar.

El PNE orienta los pasos posteriores de la política educativa: el plan constituye un gran referente que orientó los cambios posteriores en la educación; posee el carácter de un plan Estado-Nación, pues compromete a los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil a asumir e impulsar sus fines, objetivos y estrategias; favorece la gobernabilidad y legitimidad de las políticas educativas en un proceso de participación y consenso. Su finalidad se orienta a enfrentar la pobreza, fortalecer la modernización y contribuir al desarrollo sostenible.

En él la educación es conceptualizada como un derecho humano fundamental que adquiere sentido en tanto reduce la pobreza y fundamenta el desarrollo: es un medio para el crecimiento económico del que se derivarán otros beneficios personales y sociales. Su concepto de *continuum educativo, del todo educativo y pedagógico*, constituyó otra de sus ideas fuerza, haciendo de la educación un verdadero sistema educativo nacional, superando divisiones entre los tres subsistemas. Era necesario dotar al plan de una sólida legitimidad que fuera creando bases para conformar un Proyecto Educativo Nacional.

Sus estrategias focalizan el mayor interés hacia la superación de las brechas de equidad mediante la participación social amplia: el acento de algunas de las estrategias del PNE, de las que solamente se mencionan las relativas a la participación, se dirigió a generar equidad en la educación, para lo cual orienta trabajar con las familias sobre su obligación de enviar a sus hijos a la escuela, impulsar mayor y sostenida participación de la sociedad civil en la educación y crear alianzas con sectores influyentes de la sociedad. Entre las *estrategias vinculadas con la calidad de los aprendizajes* sobresalen: elaborar currículos contextualizados, la participación sostenida de los diversos actores educativos (familia, estado, directores, docentes, estudiantes) en el proceso educativo; estudio y aprovechamiento de experiencias de educación no formal para incorporar las lecciones derivadas de ella en el nuevo sistema educativo; creación y funcionamiento de la *Comisión Nacional de Currículum*; promover un aprendizaje cooperativo, el trabajo en equipo que refuerce el potencial del estudiante; oportunidad permanente de participación del magisterio en el quehacer educativo nacional desde la definición de políticas educativas hasta la gestión del proceso de enseñanza-aprendizaje; convertir la *descentralización educativa* en una oportunidad para democratizar la gestión educativa y garantizar la participación de la comunidad educativa; *democratizar la vida escolar* poniendo en vigencia mecanismos de participación de los estudiantes, educadores, comunidades y organizaciones de la sociedad civil; promover las organizaciones de padres de familia, estudiantes, exalumnos; establecer espacios de diálogo y concertación para los miembros de la comunidad educativa; inaugurar mecanismos de participación de los estudiantes para que se involucren activamente en la comunidad educativa y tomen parte efectiva en la toma de decisiones; fortalecimiento de los gobiernos estudiantiles y demás organizaciones; convertir a la institución educativa en centro cultural de la comunidad y hacerla partícipe de proyectos sociales, ambientales, deportivos, científicos, comunitarios y culturales; establecer normas y mecanismos que garanticen la participación efectiva de padres y madres de familia, representantes de los gobiernos locales, empresa privada, iglesias, comunidades étnicas, instituciones y organiza-

ciones de la sociedad en procesos descentralizados de planificación, gestión y evaluación de los procesos educativos.

La participación compartida y sostenida se convirtió en una característica del PNE, en política definida de organización y gestión de los centros educativos y en Eje Dinamizador de la Educación.

Este espacio de participación fue amplio y exitoso en su primera etapa, al elaborar la Estrategia Nacional de Educación, pero se redujo la participación al elaborar el PNE.

El Foro Nacional de Educación (FNE) 2004-2006

La crisis estudiantil de las universidades públicas como oportunidad educativa: el origen del FNE se ubica el 9 de Julio del 2004, en que el Gobierno de la República de Nicaragua y el Consejo Nacional de Universidades suscribieron un acuerdo dirigido a realizar foros orientados a agilizar la búsqueda de soluciones sostenibles a los problemas de la educación del país. En respuesta, se invitó a numerosas instituciones y organismos a participar con delegados al *Primer Foro*, con el propósito de reflexionar y acordar los objetivos, la organización y metodología del FNE (Anexo III).

El Foro Nacional de Educación, un amplio espectro de participación: agrupa a instituciones estatales, universidades públicas y privadas, organismos de la sociedad civil, gremios docentes y asociaciones empresariales. El documento “Plataforma innovadora para la construcción de un sistema educativo renovado” es el producto de un largo proceso de encuentro y diálogo fructífero entre los representantes y delegados a las mesas de trabajo por parte del Ministerio de Hacienda, y Crédito Público, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, el Instituto Nacional Tecnológico, el Consejo Nacional de Universidades, universidades privadas, sindicatos de maestros, organizaciones estudiantiles, organismos de la sociedad civil (Foro de Educación y Desarrollo Humano, Movimiento Pedagógico Nacional, Coordinadora Civil y otras) y empresarios. A lo largo de este proceso de casi dos años de diálogo maduro, la reflexión compartida de 11 mesas temáticas de trabajo sobre los nudos críticos de la educación del país identificados, ha tomado como referente obligado los

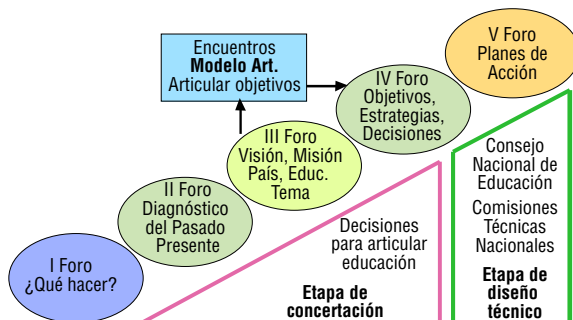
principios, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Educación 2001-2015, incluyendo como ejes transversales fundamentales del proceso una *mirada de sentido profundo hacia la equidad, la pertinencia y la calidad*, con la intención que direccionalizaran la articulación del análisis y las propuestas de todas las mesas.

El Objetivo General del FNE es construir un futuro claro y viable de la educación para que ésta se convierta en un verdadero eje de bienestar para todas y todos los nicaragüenses. Para lograrlo era necesario encontrar soluciones que tengan como objeto mejorar la equidad, calidad y pertinencia de la educación, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, teniendo al Plan Nacional de Educación 2001-2015 como principal referente de los foros.

La organización del FNE estuvo a cargo de un *comité organizador* integrado por representantes de cada una de las instituciones y organizaciones involucradas, el que estudió y aprobó la organización de las actividades que se desarrollaron, decidió el estudio de 11 *nudos críticos de la educación* seleccionados por consenso y la organización de las *mesas temáticas*, en las que estuvieron representadas las instituciones y organismos participantes. Al realizar el *tercer foro*, se completaron las 11 mesas, organizando las de Financiamiento de la Educación y Legislación Educativa.

A partir del *primer foro* se instaló el FNE con la voluntad expresa de las partes de definir y llevar a efecto un proceso organizativo y metodológico que contribuyera a establecer los consensos, acuerdos y compromisos requeridos para conformar un sistema educativo renovado. Se previó realizar cinco foros (a la fecha se han realizado cuatro), distribuidos entre el segundo semestre del 2004 y el 2006. Las partes acordaron desarrollar el proceso de concertación como la mejor manera de llegar a profundizar los *nudos críticos de la educación* con una mirada de país, desde el pasado, mirando el presente y con la visión puesta en el futuro deseado. El siguiente Gráfico resume la ruta seguida con las etapas y foros previstos.

Gráfico 14. Foro Nacional de Educación



Fuente: Lucio y otros, 2006.

En la medida que el foro fue desplegando su fuerza, se hizo necesario organizarlo y ordenarlo en dos grandes etapas: la primera, del I al IV Foro, destinada a profundizar en un proceso de concertación, y la segunda, del IV al V Foro, dirigida a concretar en el plano técnico los objetivos y estrategias construidos en la primera. El *segundo foro* facilitó que las mesas temáticas presentaran sus puntos de consenso y disenso respecto al pasado de la educación, y de qué manera éste se entrecruza con el presente, perfilándose las tendencias de la educación que era necesario modificar. Sobre esta base, en el *tercer foro* las mesas compartieron su *visión y misión de país, de la educación* y de cada uno de sus temas en estudio. Es desde esta direccionalidad conceptual que se hizo posible avanzar hacia el *cuarto foro*, en el que se entretrejieron los objetivos y estrategias generales a partir de los cuales se derivaron y caracterizaron los atributos del nuevo sistema educativo. Para lograrlo, no obstante, fue preciso elaborar y concertar, dos pilares esenciales: a) *El diseño del modelo de articulación* que posibilitó avanzar hacia la definición de un sistema educativo amplio, articulado e intercomunicado, que integre al subsistema de educación escolar y al subsistema de educación extraescolar, y b) *elaboración y concertación del anteproyecto de la Ley General de Educación*.

Cumplida la etapa de concertación del primero al cuarto foro, se hizo necesario que los objetivos concertados se convirtieran en diseños de acciones dirigidas a hacer realidad la articulación del nuevo sistema educativo. Las *comisiones técnicas nacionales*, coordinadas por un *Consejo Nacional de Educación* fortalecido tienen este cometido.

PROGRAMAS INSTITUCIONALES QUE TRASLADAN COMPETENCIAS AL NIVEL LOCAL

a) Primer paso: la autonomía escolar (1993) y los centros de participación educativa (2002)

Hacia un nuevo modelo de gestión educativa ubicado en la autonomía del centro educativo: a partir del año 1993, el MECD inició un proceso de reforma educativa, siendo uno de sus pilares fundamentales la creación de un nuevo modelo de gestión de la educación denominado *autonomía escolar*, por basarse en el traspaso de responsabilidades a los centros educativos mediante sus consejos directivos escolares. Algunos de sus supuestos fundamentales se dirigieron a transferir funciones a los centros que hicieran más eficientes los procesos en cuanto a: asignación y uso de recursos, selección y contratación de personal, adaptación curricular y supervisión técnica pedagógica. Este proceso no contó, en su desarrollo, con el marco legal específico ni la consulta y participación de las OSC.

Legalización de la autonomía escolar a través de los centros de participación educativa: la publicación de la Ley de Participación Educativa el 21 de marzo del 2002 dio origen al *Régimen de Participación Educativa* para todos los centros escolares públicos, el que se sostiene sobre la base de dos pilares fundamentales: *nivel institucional de los centros escolares autónomos y las delegaciones municipales del MECD*, y el *nivel de participación por medio del cual se ejerce el control social a través de los consejos directivos escolares y los consejos educativos municipales*.

Incorporación de nuevas escuelas al Régimen de Participación Educativa: al 30 de diciembre 2005, de las 6.712 escuelas públicas a nivel nacional, un total de 4.719 escuelas se encontraban en la autonomía escolar (MECD, 2006). Este modelo de descentralización escolar, iniciado a partir de 1993, contó con un marco jurídico hasta el 2002, la Ley de Participación Educativa. Para el año 2006, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes se ha propuesto finalizar la implementación del modelo de autonomía escolar en todas las escuelas del país, exceptuando a las escuelas de la costa atlántica, lo que representa una meta de 900 nuevas escuelas que serán organizadas y capacitadas este año para su incorporación a este régimen de autonomía. Este esfuerzo implicará la organización y capacitación de los miembros de los nuevos consejos directivos escolares que estarán al frente de las nuevas escuelas autónomas, los que se estiman en unos 1.400 miembros. Con las autoridades regionales de la costa atlántica se han iniciado en el 2006 las negociaciones para diseñar el modelo de Consejo Directivo Escolar que mejor recoja las particularidades culturales y étnicas de los habitantes de esa parte del país. Se espera que durante el 2007, todas las escuelas del país funcionen dentro de un único modelo de gestión escolar descentralizado.

b) Segundo paso: la descentralización territorial de la educación. Municipalización de la educación

La descentralización de los municipios reclama la descentralización de la educación: la tercera política del MECD referida a la gobernabilidad se concreta, de forma gradual, en el Programa de Descentralización Municipal de la Educación. Responde a la urgencia de fortalecer las capacidades de los centros educativos y de las alcaldías, con la mira puesta en desarrollar la equidad, calidad y eficiencia de la educación desde el nivel local. Este proceso de construcción de un modelo de descentralización, más ajustado a las necesidades de la educación y sus expresiones en el nivel local, ha desarrollado un itinerario de esfuerzos institucionales, que gradualmente se ha ido decantando en una expresión municipal, en correspondencia con expresiones de procesos descentralizadores de otros sectores, lo

que posiblemente facilite el traspaso de funciones y responsabilidades a los municipios.

Un proceso que se despliega progresivamente en todo el país: el MECD se propuso descentralizar todos los municipios del país para lo cual, en abril del 2002, conformó un equipo de cambio con el fin de realizar un ensayo de descentralización educativa en el departamento de Carazo, tomando en cuenta que más del 65% de sus centros, estaban incorporados a la autonomía escolar, además de considerar otras condiciones favorables. La experiencia desarrollada posibilitó aprendizajes importantes, aunque insuficientes, que contribuyeron a que el MECD ampliara su perspectiva.

Algunas de las razones que aportaron a la nueva perspectiva de municipalización educativa fueron, entre otras, las experiencias de pilotaje desarrolladas que pusieron en evidencia diferentes vacíos y desafíos que era preciso encarar mediante un modelo de descentralización ajustado, capaz de facilitar soluciones a los grades problemas que se identificaron en la educación del país.

Reforma y ampliación del proceso de municipalización: a partir del 2004, el MECD suscribió convenios de colaboración con 21 alcaldías para aunar esfuerzos y responder a los retos de incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la educación a nivel territorial. La motivación central de ambas partes consistió en orientar la educación a las particularidades del desarrollo de cada territorio. Los resultados de la primera evaluación realizada por IDEUCA (Lucio, 2005) al Programa de Descentralización Territorial de la Educación en noviembre y diciembre del 2004, permitieron al MECD introducir ajustes al modelo de alianzas puesto en marcha, para hacerlo más eficiente y ajustado al marco jurídico existente en el país. A partir de 2006 el MECD ha asumido el compromiso de firmar 50 nuevos convenios con alcaldías que tengan la voluntad de coordinar esfuerzos para elaborar *Planes Educativos Municipales* que recojan las necesidades educativas más sentidas del municipio.

Tanto la autonomía escolar como la descentralización municipal nacieron independientes y de forma asincrónica. Las lecciones que mostró la primera, aún no han sido recogidas por la segunda. La in-

tegración de ambos procesos, recientemente, provee mayor lógica y articulación al proceso, sin embargo, la cultura organizacional promovida por la primera con sus efectos secundarios, está afectando negativamente las intencionalidades de la segunda. Los esfuerzos realizados por el Sr. Ministro Miguel Angel García para subsanar tales efectos, aún son insuficientes, lo que puede poner en serio peligro las intencionalidades de la descentralización municipal.

OTROS PROGRAMAS INSTITUCIONALES ABIERTOS A LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES:

a) Para operativizar la primera política referida a la reforma curricular, basado en el hecho de que el año 2005 se finalizó todo el proceso de elaboración de los nuevos planes y programas de los diferentes niveles, el MECD organizó más de diez foros de consulta del currículum en competencias articulado desde preescolar hasta secundaria, al que fueron invitadas a participar un conjunto de expresiones organizadas en redes, asociaciones, organizaciones, universidades, etc., interesadas en la educación. Los aportes brindados por estos organismos proporcionaron al MECD una visión complementaria de la educación más ligada a la problemática socioeconómica del país, lo que ha contribuido a enriquecer las propuestas de competencias de los perfiles educativos.

La validación de estos currículos facilitará ajustar los nuevos planes y programas de estudio: durante el 2006 se inició el proceso de pilotaje y validación de esta transformación curricular. El proceso se desarrolla en un grupo de 74 centros (primaria y secundaria) en los que el MECD brinda capacitación a docentes, directores y técnicos involucrados en este proceso. Para lograr el éxito de estas actividades de validación, el MECD tiene planeado elaborar, reproducir y distribuir una serie de documentos de apoyo a la labor docente y al aprendizaje de los alumnos, así como recabar los aportes y propuestas que emanen de la comunidad educativa. El seguimiento y aportes que den a este proceso los consejos directivos de centro y

los consejos municipales de educación, contribuirán a alinear el currículum con los intereses locales.

b) Programa de reforzamiento de la lectoescritura y las matemáticas: paralelo a lo anterior el MECD continúa con el proceso de formación inicial y continua de docentes en servicio, a través de programas de profesionalización y capacitación en diversas áreas, incluyendo la enseñanza de la lectoescritura y matemáticas del nivel de primaria. Estas acciones procuran mejorar la calidad de la enseñanza de la lectoescritura, el cálculo matemático y las competencias para la vida como aprendizajes básicos, tal como lo establece Educación para todos (Jomtien, Dakar).

La respuesta institucional a la problemática del aprendizaje de la lecto-escritura y matemáticas es el resultado de múltiples expresiones de las organizaciones civiles, a través de campañas y otras formas que evidenciaron sus preocupaciones ante los bajos niveles de eficiencia de los primeros grados de educación primaria.

c) Un nuevo perfil de escuelas normales: el programa se propone preparar maestros/as de educación primaria a tono con los avances en las ciencias de la educación y en respuesta a las necesidades que plantea la población escolar nicaragüense. Para tal fin el MECD ha creado un *equipo consultivo* en el que participan instituciones formadoras, especialistas y organismos de la sociedad civil especializados en el tema, que reflexionan crítica y propositivamente sobre el tema para contribuir a la toma de decisiones.

d) Programas relativos a la política de acceso, adaptabilidad y equidad: el programa de acción pretende lograr amplia participación de organismos no gubernamentales, alcaldías y centros educativos, con el fin de identificar las demandas de servicios educativos, los niños, niñas y adolescentes que aún no han ingresado o han abandonado el sistema educativo, y eliminar las barreras que se oponen a la equidad de la educación. Las consultas del MECD central y las delegaciones con alcaldías y organismos civiles ya han dado inicio. El programa es el resultado de las presiones ejercidas por organismos de la sociedad civil agrupados en el *Foro de Educación y Desarrollo Humano*, a través de *campañas por el derecho a la educación* y

otras formas, además de las propuestas que ha venido formulando la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) en el mismo sentido.

e) *Respecto a la política de gobernabilidad y descentralización*, la colaboración que se viene dando entre la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) y el MECD Central, con la participación de la sociedad civil desde el nivel local, está facilitando la identificación de abusos e irregularidades que se han venido dando en centros educativos autónomos, con respecto a la utilización de las transferencias, la información de matrícula, las plazas docentes, etc. Desde este proceso se pretende depurar la autonomía escolar/participación educativa, y establecer los nexos necesarios entre los centros educativos y la descentralización municipal de las alcaldías. La activación de las instancias de participación social en las comisiones municipales de educación, las mesas educativas, los consejos directivos de los centros y demás estructuras de participación oficiales o autoconvocadas, son las principales garantes del fiel cumplimiento de esta política. El mejoramiento del programa de descentralización ha tenido que ver con los resultados del estudio que realizara el IDEUCA, *Evaluación Inicial del Proceso de Municipalización* (Lucio, 2005), que puso en evidencia profundos déficit en cuanto a los niveles de participación y concertación en la puesta en escena de esta política en los municipios.

f) *Programa “Consolidación de modalidades educativas abiertas, enseñanza radiofónica y secundaria regular”*: el MECD se ha propuesto institucionalizar nuevas alternativas educativas que contribuyan a reducir el impacto que tienen los costos de oportunidad y los costos privados de la educación, permitiendo que jóvenes trabajadores y adultos puedan continuar sus estudios de secundaria promoviendo, así mismo, entre los estudiantes los *círculos de estudio de secundaria* e impulsando los *círculos de calidad* con jefes de área y/o docentes destacados, a través de un equipo de promotores territoriales, para lo cual se ha elaborado el material correspondiente. También se propone incrementar considerablemente la implementación de programas de capacitación a docentes en estrecha coordinación con la Dirección de Capacitación, brindando suficiente asesoría

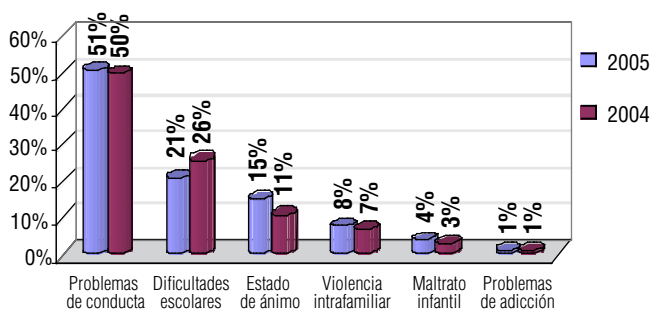
y seguimiento al personal involucrado, especialmente en los *centros de enseñanza radiofónica* y al personal involucrado en la *Televisión Educativa*. En este programa tiene vital importancia la participación de las organizaciones civiles para apoyar la inclusión sostenida de amplios sectores poblacionales geográficamente más alejados y sin oportunidades educativas.

g) *Expansión del “Programa de educación para la vida”*: este programa fue creado en el año 2003 como parte de una de las líneas de acción de la Política de mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes, a través del desarrollo personal y habilidades sociales que potencien la convivencia en la escuela, los hogares y el barrio, reforzando la educación del carácter y valores, mismos que son fundamentales para el reconocimiento del derecho ajeno y respeto a los límites de las conductas ciudadanas. El programa incluye en su agenda: prevención de violencia escolar, educación en valores y educación en ITS/VIH/SIDA. Las estrategias del *programa educación para la vida* están dirigidas a los docentes, estudiantes y padres y madres de familia. El programa continúa desarrollando actividades extracurriculares que apuntan a enriquecer la relevancia del currículum y promover la retención escolar. Actividades tales como las *consejerías individuales* para víctimas de abuso, *consejerías grupales* para el desarrollo de habilidades sociales y educación del afecto y prevención de riesgos, preparan al alumno de manera directa para la vida. Cabe señalar que a los estudiantes se les involucra, de forma directa, en la red de promotores para la educación en temas de salud, entre ellos prevención del VIH/SIDA y embarazos. Con los *gobiernos estudiantiles* este programa desarrolla talleres de liderazgo, se preparan diagnóstico de riesgo escolar y se crean comités de prevención de violencia en cada centro.

A septiembre 2005 el programa había involucrado a 183.038 personas entre consejeros, alumnos atendidos, padres y madres de familia. Como refuerzo al trabajo realizado por los consejeros, el programa cuenta con la modalidad de *educación itinerante* que tiene como finalidad desarrollar las habilidades personales necesarias que permitan al estudiantado identificar situaciones de riesgo relacionados con violencia escolar, abuso y explotación sexual comer-

cial, tráfico de personas, VIH-SIDA, entre otros. El programa cuenta con una *Unidad de prevención de violencia* que busca promover la convivencia y disminuir los niveles de violencia existente en los centros escolares. Actualmente el programa cuenta con 838 consejeros escolares y 47 círculos de calidad en 543 centros escolares en varios departamentos del país. La posibilidad de ampliar estos servicios y sus niveles de efectividad requiere amplia participación social de los sectores organizados.

Gráfico 15. Comparativo de atención individual por motivo de conserjería.
Avance 2005 vs. 2004



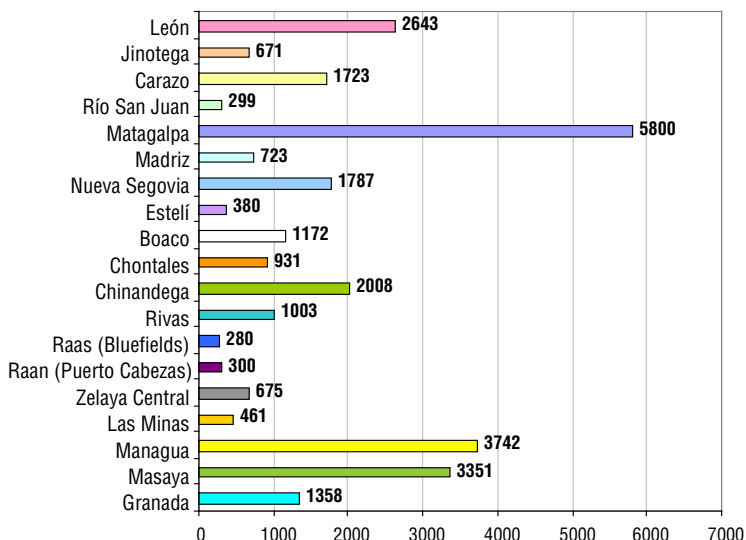
Fuente: MECD, 2006.

h) *Fortalecimiento del “Programa intercultural bilingüe”*: este programa se inició en 1984 con 215 niños miskitos de los niveles de preescolar y primer grado; cuentan actualmente con una cobertura de aproximadamente 40.000 alumnos de preescolar a sexto grado en ambas regiones de la Costa Caribe, los que son atendidos en 250 escuelas por aproximadamente unos 1.000 docentes. La participación de las organizaciones sociales de la región en este programa, está jugando un papel determinante para su cobertura y calidad.

i) *Programa Servicio Social Comunitario de Alfabetización (PSSCA) 2005*: el programa se crea con el Decreto Ministerial 141-2005. El Servicio Social Comunitario nace como una iniciativa de centros escolares que ya estaban haciendo alfabetización. Su *objetivo* es “sensibilizar a los estudiantes de 4to y 5to año de secundaria regular para que se integren al proceso de alfabetización...”

En los poco más de tres meses de funcionamiento ha logrado alfabetizar a 29.438 personas involucrando a 29.459 alumnos alfabetizadores.

Gráfico 16. Número de Alfabetizados



Fuente: MECD, 2006.

j) *Vinculación de los programas educativos al entorno socio económico*: el programa se orienta al emprendimiento de iniciativas de producción comunitaria desde la escuela, instalando talleres de huertos, costura, artesanías, carpintería, electricidad y productos de consumo local. Durante el 2006, el Programa de Educación Especial instala 24 talleres de hortalizas, artesanías y costura en 19 escuelas de educación especial. Los programas de educación básica de educación de adultos realizados en la zona norte del país, en sus evaluaciones, han mostrado la relevancia que está teniendo el apoyo técnico y económico de diversas ONG para que los alumnos desarrollen habilidades técnicas en una variedad de cursos prácticos referidos a las necesidades productivas y ambientales del entorno (MECD, 2006). Aunque esta dinámica de vinculación social de los centros educativos es relativamente reciente, sobresale en ella un

intento de cambio de paradigma de una escuela encapsulada hacia una educación centrada en la comunidad.

k) Programa “Expansión de la Informática Educativa”: se concentra en estimular la apertura de un mayor número de centros de tecnología educativa. Para ello es de gran importancia el entrenamiento sostenido de los profesores en el dominio de la tecnología, cuidado, mantenimiento y reparación de los equipos. Sus propósitos han superado los muros escolares, en tanto ha incorporado a padres y madres de familia y diversos sectores sociales que se benefician de estos recursos.

l) Incremento de cobertura del programa de alimentación escolar: los niños y niñas de los centros ubicados en municipios con mayores niveles de pobreza, reciben alimentos durante todo el ciclo lectivo. Con este programa se beneficia a más de 924,300 niños y niñas en el año 2006 con raciones de comida y vaso de leche. Esta asistencia también se brinda a los estudiantes de educación especial. Evaluaciones del MECD demuestran que, el apoyo que diferentes organismos internacionales están dando a este programa, incide de manera efectiva en la retención escolar, además de mejorar las condiciones alimenticias y de salud de los alumnos de centros de municipios más pobres. El programa demanda del apoyo y participación directa de la comunidad organizada.

ll) Programas para incrementar la cobertura escolar:

- » *l) Incremento de Cobertura del Preescolar:* el programa se propone aumentar la matrícula hasta 225.000 niños y niñas, implementar mejoras, distribuir materiales curriculares; el reforzamiento de los preescolares comunitarios, incluyendo la distribución de los juegos de los módulos auto formativos y la capacitación de los educadores especialmente los comunitarios. El MECD, a través de la Dirección de Educación Preescolar, realiza acciones conjuntas con MIFAMILIA en atención a la niñez menor de 6 años de edad en los CICOS. Este año MIFAMILIA atiende en 64 municipios priorizados a los niños y niñas menores de 3 años y el MECD a los de 4 a 6 años. Con el apoyo financiero de UNICEF se atiende a menores de 6 años en 16 municipios de 3 departamentos del

norte del país y la RAAN. La participación comunitaria en este programa ha sido, hasta ahora, garantía del

- » *ii) Incremento de cobertura de educación primaria:* incluye la ejecución de campañas de sensibilización dirigida a los padres de familia, distribución de libros de texto, cuadernos, diseño de un nuevo plan de reforzamiento para alumnos de primero y segundo grado que han tenido bajo rendimiento, así como un nuevo plan de aprestamiento para alumnos que ingresan a primer grado. El programa responde a acciones de presión realizadas por la sociedad civil organizada en el Foro de Educación y Desarrollo Humano, dirigidas a llamar la atención de la población y sus instituciones sobre la problemática de la baja cobertura escolar a través de campañas por el derecho a la educación.
- » *iii) Incremento de cobertura de educación secundaria:* dota de materiales educativos a los alumnos; se efectúan talleres de evaluación para las modalidades de bachillerato por madurez y secundaria a distancia y el diseño de programas de secundaria alternativa.
- » *iv) Incremento de la atención a jóvenes y adultos:* en este programa se atiende anualmente a más de cien mil jóvenes y adultos que no tuvieron la oportunidad de concluir la educación primaria. El Programa de Educación para Jóvenes y Adultos se propone incrementar la escolaridad y la productividad de la población meta del programa. Para ello da seguimiento a dos resultados importantes que inciden en la calidad del proceso educativo: el logro de aprendizajes de los educandos y la capacitación de los facilitadores.
- » *v) Incremento de la cobertura de educación especial:* incluye impresión y distribución de documento de lenguaje de señas para alumnos sordos, distribución de manuales para padres de familia con niños con necesidades especiales, capacitación a asesores pedagógicos, y incremento de la cobertura del programa de educación especial utilizando el enfoque de educación inclusiva. Con el objetivo de ampliar su radio de acción y coordinar esfuerzos en beneficio de la niñez con discapacidades, la

Dirección de Educación Especial desarrolla actividades con otras instituciones del Estado, ONG y asociaciones de personas con discapacidad. Entre ellas destaca la articulación de la estrategia de Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC), que está integrada por el Ministerio de Salud, MIFAMILIA y la Asociación de Padres Los Pipitos. La dirección de educación especial articula acciones de desarrollo de la educación inclusiva con Handicap International, Save the Children (Noruega), Asociación para el Desarrollo Comunitario (ASDENIC) y las asociaciones de personas discapacitadas tales como la Asociación de Ciegos Marisela Toledo y la Asociación Nacional de Sordos (ASNIC).

PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN “YO SÍ PUEDO”

Paralelo a la iniciativa del MECD, unos 20.000 alfabetizadores voluntarios procuran disminuir el índice de analfabetos en el país con el método denominado “Yo sí puedo”. La iniciativa se realiza en las 87 alcaldías donde el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) es gobierno local, con una técnica que enseña a leer y escribir en 65 días. La idea, según sus impulsores, es alfabetizar a unas 250.000 personas de agosto del 2005 a agosto del 2006. Los alcances logrados hasta la fecha son positivos, contabilizando más de 400 egresados, 2300 participantes y 350 centros de alfabetización en 11 municipios del país.

LAS AGENDAS EDUCATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

El ámbito educativo de la sociedad civil ha desplegado múltiples expresiones organizadas como organismos no gubernamentales, movimientos y redes, que, en su mayoría, conforman el Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua fundado en 1996, como ya ha sido dicho. A partir de la experiencia desarrollada en 1996 con la *Agenda Abierta*, en el año 2001 se aliaron para formular la *Agenda de la Educación Nicaragüense* (2002-2006), con el propósito de concertarla con los candidatos a vicepresidente de la república y demás redes y organizaciones del sector educación.

Los temas que en ese momento llenaron la agenda fueron: *participación social en la planificación y gestión de la educación a todos los niveles y modalidades, el marco jurídico normativo de la educación nacional, la cobertura y equidad de la educación, el mejoramiento de la calidad de la educación, el magisterio nacional, la ciencia y la tecnología, y la gestión de la educación nacional*. Las elecciones municipales celebradas el año 2005, constituyeron una oportunidad para que los organismos de la sociedad civil, interesados en educación, los derechos de la niñez y la adolescencia, elaboraran y compartieran agendas de demandas educativas urgentes con los candidatos a alcaldes. Como fruto de ello, tanto el grupo de *Alcaldes Amigos de la Niñez y la Adolescencia*, como el resto de alcaldías del país pudieron enriquecer sus plataformas de gobierno a partir de estas agendas. En el período agosto-octubre de 2006, la campaña electoral representa una oportunidad para que las organizaciones civiles presenten agendas y propuestas o sirvan de canales para que lo hagan distintos sectores sociales en riesgo. Así, el foro organizado por la Coordinadora Civil y otros organizados por redes o alianzas, ha posibilitado presentar a los candidatos iniciativas a favor del desarrollo, del país y de la educación de la niñez y adolescencia. Recientemente, el 5 de octubre, la Coordinadora Civil, el Foro de Desarrollo Humano, el Instituto de Educación de la UCA y otros organismos, presentaron a los candidatos un análisis de sus programas de gobierno del componente educativo, así como una agenda con políticas educativas y decisiones de corto y mediano plazo, que fuera construida con los aportes de un grupo de especialistas en educación, con el propósito de enriquecer los planes educativos del futuro gobierno.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DEL MAGISTERIO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Los maestros centroamericanos participan únicamente en la ejecución de las reformas educativas: los maestros y maestras de los países centroamericanos perciben sus niveles de participación en las reformas educativas. El Observatorio de las Reformas Educativas del Instituto de Educación de la UCA, a partir de una investigación inicial

sobre la educación y las reformas de la educación en Centroamérica (Arríen, De Castilla, Lucio, 1998), viene desarrollando con la participación de maestros y maestras pertenecientes a la Federación de Organizaciones Magisteriales de Centroamérica (FOMCA), un observatorio del proceso de reforma educativa en los países. En este contexto el IDEUCA realizó una investigación específica sobre la participación de los maestros en el proceso de reforma de la educación en Centroamérica (De Castilla (coord.), 2001).

Algunas tendencias de la participación docente aún presentes en el horizonte de la aplicación de las reformas educativas en los países son las siguientes:

- » *los educadores de la región han contado y cuentan con diferentes espacios* y tipos de participación en los procesos de ejecución, proposición, formulación y decisión de las políticas educativas.
- » *los docentes son testigos privilegiados para identificar los problemas y logros* de la educación en cada país centroamericano.
- » *la participación del personal docente* ha quedado limitada a ser simples ejecutores de reformas.

El magisterio nicaragüense no cuenta con espacios permanentes de participación en la política educativa: el estudio sobre sindicalismo y gobierno, “Una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de Nicaragua” (De Castilla, 2003) recoge algunos rasgos característicos del accionar sindical en su relación con la reforma educativa. Las organizaciones más representativas son: Confederación de Trabajadores de la Educación en Nicaragua (CGETEN)-ANDEN) Confederación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONFENITEC), Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua (CNMN) y Confederación de Maestros de Nicaragua (CMN). Dos huelgas realizadas por ANDEN en 1991 y en 1995 tuvieron sus causas en afectaciones a la estabilidad laboral, la situación salarial y la no reglamentación de la Ley de Carrera Docente. Al presente el sector magisterial no dispone de ningún espacio sostenido de participación ante el MECD, limitándose su relación a las etapas de negociación del Convenio Colectivo o a momentos coyunturales de crisis. A pesar de ello, ANDEN ha sabido, de manera sos-

tenida y aprovechando en su medida la tipología de liderazgo de los Ministros de turno, abrir espacios de participación e incidencia en la política educativa, tanto para suscitar y colaborar en procesos de indagación en los centros educativos con el fin de identificar irregularidades en la gestión de los centros autónomos, como para hacer valer su derecho a mejorar el salario y condiciones docentes, así como para incidir en el contenido, aprobación y puesta en práctica de la Ley General de Educación. Su participación en el programa del Observatorio de la Reforma de la Educación en Nicaragua, en conjunto con otras organizaciones magisteriales de Centroamérica adscritas a la Federación de Organizaciones Magisteriales de Centroamérica, está dinamizando una cultura de mayor participación desde lo local, así como de mayor conocimiento e implicación en los cambios que se operan en el marco de la reforma educativa.

BALANCE CONCLUSIVO SOBRE LOS ESPACIOS, POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

a) La participación de la sociedad en las opciones educativas existentes refleja una lógica excluyente de los sectores más pobres. Los datos de matrícula, abandono y promoción del sistema educativo indican que el sistema educativo está organizado con una estructura excluyente de los sectores más pobres, la que se va profundizando en la medida que se avanza en el sistema desde el preescolar hacia los niveles superiores.

b) Las reformas educativas en la región de Centroamérica responden a una realidad social y económica compleja y a referentes internacionales de cumbres mundiales y cumbres gubernamentales: poseen políticas educativas similares que se concentran en estos cuatro ejes: cobertura y equidad, calidad y relevancia de la educación, desarrollo de la profesión docente, gestión educativa descentralizada y participación de la sociedad civil. Las políticas educativas de Nicaragua, así como en la región, se centran en tres ejes centrales: *relevancia y calidad, desarrollo de oferta y dinamización de la demanda-acceso-adaptabilidad-equidad y mejoramiento*

de la gobernabilidad. La participación social no figura como una política educativa, si bien se deja entrever en algunos programas educativos. La definición de estas políticas no se ha dado con la participación de la sociedad civil, lo que hace dudar de su legitimidad y pertinencia; sin embargo, puede afirmarse, que las respuestas institucionales al definir las tiene que ver con las presiones, tensiones y propuestas que en los últimos años han venido desarrollando las OSC. Varios programas institucionales que se desprenden de las políticas educativas, orientan esfuerzos que demandan participación de sectores de la sociedad civil. Estos programas se orientan, fundamentalmente, a mejorar la calidad del currículo, ampliar los aprendizajes básicos de alfabetización, lectura-escritura y aritmética, desarrollar habilidades informáticas, ampliar la cobertura en los distintos niveles educativos y acercar la educación a la vida y problemas de los jóvenes. En este sentido, la participación de la sociedad civil, el estudiantado, el magisterio, los padres y madres de familia y otros sectores es una clave fundamental para que los programas sean sostenibles y exitosos.

c) Los sujetos consultados aprecian, con cierto pesimismo, que las políticas educativas se reiteran en distintos períodos históricos, enfatizan la descentralización con la consiguiente desconfianza de las organizaciones en cuanto a su tónica privatizante de la educación. En general, ven con cierto pesimismo la situación de la educación del país y al país mismo en este contexto problemático del déficit y encarecimiento energético. Son conscientes de que la agenda educativa del país está cobrando fuerza en los últimos años, siendo la aprobación última de la Ley General de Educación, aún con sus vacíos y limitaciones, una catapulta para esta agenda. Son conscientes, a su vez que, el resultado de este auge de la agenda educativa, es producto de los efectos de la participación social a lo largo de varios años.

d) Los espacios de participación existentes provienen de varias fuentes, principalmente de las leyes que han incorporado el componente participativo: el Gobierno ha venido dando relativa respuesta a estas normativas que le imponen las leyes respecto a la participación, a la vez que tanto las leyes como el Gobierno han venido interpretando las tensiones y presiones provenientes de los organismos

de la SC, en tanto éstos han fortalecido sus demandas, incorporado nuevos intereses e ideado distintos tipos de presión. Esta variedad de espacios responden a mandatos de leyes, tienen carácter mixto (Estado-sociedad civil) o son espacios específicos creados por la SC. Lo cierto es que, según los sujetos consultados, estos espacios abiertos a la participación, aún no están siendo debidamente ocupados, no sólo por lo que toca a la calidad de la participación formal que se da, sino porque, incluso, varios espacios aún están vacíos.

En Centroamérica las estructuras, instrumentos y espacios de participación se han incrementado y fortalecido. En *Guatemala* el SIDEGE y el Diálogo y Consenso Nacional, en *Honduras* los espacios de la descentralización con los ADECOS-ADECS, en *Costa Rica* con los programas de participación social destinados a los jóvenes y en *Panamá* con la reglamentación de la Ley de Participación. En *Nicaragua*, la Ley de Participación Educativa ha abierto espacios de colaboración y participación a través de becas, apadrinamientos, donaciones, relaciones con empresas, medios de comunicación y campañas educativas. Sin embargo, la participación social en el nuevo Currículum y en la Autonomía de los Centros, a través de los Consejos Escolares, tiene un carácter formal.

e) Un conjunto de Leyes han creado espacios específicos de participación: estos espacios se resumen así: consejos de planificación, consejos nacionales sectoriales, consejos regionales de planificación económica, consejos departamentales de desarrollo, cabildos abiertos municipales, consejos directivos escolares, consejos municipales de educación, asociaciones de padres de familia, gobiernos estudiantiles, consejos docentes; Consejo Nacional de Educación, Junta Directiva del CNE, Asamblea del CNE, Comisiones Técnicas del CNE; Consejo Nacional de Planificación Económica (CONPES), Sistema Nacional de Participación y Consejos de Desarrollo Departamental, consejos de desarrollo regional, comités de desarrollo municipal, comisiones de trabajo (municipal) y otras.

f) Diversas instancias de participación y distintos niveles de aprovechamiento desde un tendido nacional: el nuevo Consejo Nacional de Educación representa el instrumento del más alto nivel de participación social en la política educativa. El Consejo Nacional

de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPINA) viene desarrollando acciones para promover la atención integral de la niñez y la adolescencia; de forma similar la *Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos* actúa en la lucha por las garantías y seguimiento de los derechos humanos; la *Coordinadora Civil*, como red muy amplia y diversa de organismos de la sociedad civil, representa un espacio nacional de fuerte nivel de incidencia y credibilidad ante las instituciones gubernamentales; la *Federación de la Coordinadora de Organismos no Gubernamentales que trabajan con la Niñez* estrecha la articulación entre las organizaciones que trabajan con la niñez; la *Asociación de Municipios* y la *Red de Alcaldes amigos de la Niñez*, articulan iniciativas de las alcaldías. Estas expresiones y otras menos conocidas representan espacios de participación que se operan con diversidad de formas: realizan su trabajo con las poblaciones metas, participan indirectamente en debates o propuestas de iniciativas reivindicando derechos de sectores sociales; participan directamente en expresiones de redes, confederaciones, sociedades; o bien representan diversos organismos y sectores ante determinadas estructuras o espacios.

g) Los sindicatos docentes, principalmente ANDEN, se ubican en un ámbito de influencia interno al sistema educativo, lo que les abre múltiples oportunidades para incidir en la política educativa. Sin embargo, las contradicciones que mantienen entre ellos y con el MECD, no han logrado superarse. La falta de un espacio definido y sistemático de participación, su visión limitada a las reivindicaciones salariales, unido a la cultura institucional poco afecta a la participación docente en la reforma educativa, confluyen para limitar el potencial participativo que deberían desplegar los docentes. Sobresalen los esfuerzos realizados por ANDEN para involucrar al magisterio, no sólo en la lucha por sus derechos, sino también en las políticas y leyes para el desarrollo de la educación.

h) Los espacios de participación existentes al nivel municipal se han ampliado y fortalecido y ofrecen, hacia el futuro, grandes posibilidades para desplegar la capacidad de los actores locales y legitimar las políticas educativas desde las demandas y especificidades que presentan los municipios y sus comunidades. Estos espacios aún no

están siendo debidamente empleados; así, los consejos municipales de educación, en la mayoría de los casos, no funcionan sistemáticamente y sus agendas no contemplan los ejes educativos de mayor trascendencia para el municipio. Los consejos directivos de centro cuentan con bajo nivel de capacitación para desempeñar sus funciones con la calidad y eficiencia que demanda la educación; los gobiernos estudiantiles aún no cuentan con el nivel de autonomía requerido, de manera que sus iniciativas y propuestas respondan a los intereses del sector estudiantil. Es importante añadir que, en estas instancias, la Ley de Participación Educativa no reconoce la participación de la sociedad civil en el nivel requerido, por lo cual la participación de las organizaciones la limita a la colaboración en asuntos colaterales y no a la incidencia para lograr cambios en la política educativa.

i) En el contexto de las coyunturas electorales se han generado iniciativas de espacios espontáneos de participación de organismos interesados en la educación, a través de foros, en los que los candidatos han expuesto sus programas sociales y educativos y los organismos o sectores participantes han podido presentar sus propuestas, agendas o iniciativas. La participación de los medios de difusión ha proyectado al país estas experiencias, fomentando el debate educativo general.

j) Los espacios de participación abiertos por los procesos de descentralización educativa se están institucionalizando. La autonomía de los centros educativos ha sistematizado la participación en los espacios correspondientes, aunque la calidad de la participación es aún precaria, por efectos de la escasa capacitación de los actores y el enfoque formal asumido por la institución. De manera parecida el proceso más joven de descentralización territorial (municipalización de la educación), aún no ha logrado sistematizar la participación en las instancias establecidas, y en aquellas que funcionan, la participación es de poca calidad.

k) El Plan Nacional de Educación y el Foro Nacional de Educación representan los dos espacios mixtos de participación social amplia en la búsqueda de construir un sistema educativo viable para el desarrollo del país. En ambos casos la participación de algunos organismos no tuvo un carácter sistemático.

CAPÍTULO 3. CARACTERIZACIÓN DIAGNÓSTICA DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA

Presentamos a continuación las principales características que presenta la situación de la participación e incidencia de la sociedad civil en la política educativa. Si antes se analizaron los propósitos de estos espacios de participación, ahora se examinará su desempeño práctico.

SITUACIÓN NACIONAL DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

UNA MIRADA GENERAL A LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA EN LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Desde las conclusiones establecidas por el Observatorio de la Reforma Educativa en Centroamérica (De Castilla (coord.), 2005), el comportamiento de los países se resume así:

- » Incorporación de un nuevo discurso de participación, aprobación de leyes que promueven la participación y espacios de incidencia en la política educativa.
- » Todos los países vienen gestando leyes y normativas que apuestan a la participación de la sociedad civil en la educación.
- » Los países presentan demandas de la participación de la sociedad civil a la vez que persisten restricciones a una participación de calidad.

- » Sobresale tanto la participación de los padres y madres de familia como de los actores sociales más reconocidos y participativos.
- » Se aprecia mayor fuerza en la demanda de espacios de participación e incidencia de las OSC.
- » Todos los países presentan cierto divorcio entre la dinámica del centro educativo y la participación comunitaria en la educación.

Participación del personal docente en las reformas educativas

Resultados de un estudio realizado por IDEUCA en los países de Centroamérica (De Castilla, 2001) sobre las percepciones que tiene el sector docente de la reforma educativa de los países concluye así:

- » La mayoría de los maestros y maestras considera que ha participado y participan en la ejecución de acciones, tareas o proyectos relacionados con las políticas educativas.
- » Los educadores son conscientes que nunca han participado ni participan en los procesos de proposición, formulación y decisión de las políticas educativas.
- » Todos los consultados coinciden en que el principal problema que atañe a los sistemas educativos y sus políticas es el bajo presupuesto que se destina a la educación en los países, mencionando como segundo problema la baja calidad y poca pertinencia de los currículos.

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL

Iniciamos con el análisis de la participación de la sociedad civil en los distintos ámbitos de su interés desde el nivel local; a continuación se examinan los resultados obtenidos en el Foro Nacional de Educación, a la vez que se examina la participación del magisterio en las políticas educativas; se presentan los resultados de la participación e incidencia en la descentralización y, finalmente, se caracteriza la participación de las OSC así como su autopercepción respecto a la participación e incidencia en la educación.

Gráfico 17. Cuántas veces ha participado en los cabildos

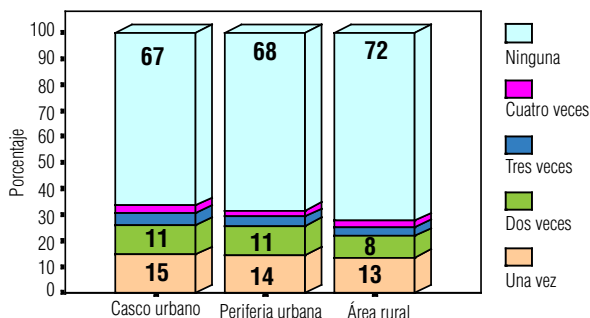
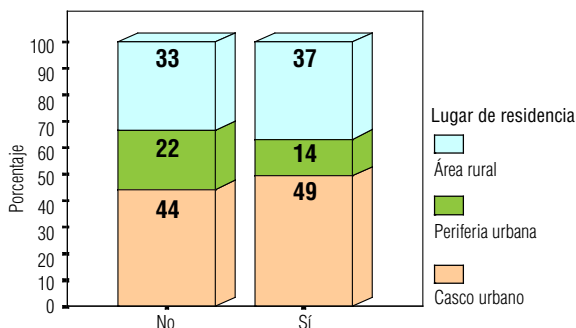


Gráfico 18. ¿La alcaldía ha aceptado sus sugerencias?



Fuente: RNDDL, 2004.

La participación desde el poder local

Algunos estudios realizados sobre el tema destacan que las autoridades locales han mejorado su actitud hacia la participación y las organizaciones han ampliado y fortalecido su liderazgo: la participación ciudadana en la toma de decisiones de las alcaldías (RNDDL, 2004) respecto a las demandas comunitarias tiene, en el país y en el ámbito educativo, relevancia estratégica, en tanto es a partir de la creación de condiciones de organización y participación social, que es posible generar políticas educativas pertinentes con las necesidades locales de la población. Un estudio reciente de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (Anexo

II), realizado en 42 municipios, ha puesto en evidencia que las autoridades locales electas han mejorado su disposición a la participación ciudadana, y las OSC están asumiendo mayor liderazgo en su participación e incidencia. Los datos recabados muestran un mayor grado de conocimiento de la ciudadanía respecto a las funciones de los gobiernos locales, así como en el mejoramiento de la interacción entre la ciudadanía y sus autoridades. La mayoría de los líderes consultados afirman estar participando en los *comités de desarrollo municipal* y en las *mesas de concertación*.

La falta de comunicación entre las alcaldías y la sociedad civil se manifiesta como el principal obstáculo a la participación: entre las limitaciones que se perciben sobresale la falta de políticas municipales de divulgación para que la población conozca información pertinente y oportuna, poca participación de la población en instancias de participación e incidencia como los *cabildos municipales*, menor atención al sector rural ya que los mejores servicios se centralizan en el sector urbano; la ciudadanía muestra insatisfacción con la calidad de los servicios, y los *planes de desarrollo* aún son poco participativos.

Entre los principales retos que se plantean están: mejorar la atención a la población, mejorar el acceso y calidad de la información social, capacitar más a la sociedad civil sobre aspectos legales de manera que logren conocer sus derechos, mejorar niveles de organización y gestión de la ciudadanía, avanzar en el ejercicio de la auditoría social, asumir la democracia participativa como expresión esencial de la gestión del desarrollo social, fortalecer el liderazgo de la sociedad civil, acompañar a la sociedad civil para el logro de su incidencia en las decisiones.

Los sindicatos de maestros y maestras ante la política educativa del país

La división existente en el Magisterio actúa como obstaculizador de su participación e incidencia en la política educativa: algunos estudios realizados al respecto (Lucio, 1996; De Castilla, 2003) son coincidentes en las características que presentan la participación

e incidencia de los maestros organizados en la última década. Los maestros, mediante sus sindicatos, proyectan poco su quehacer en los centros educativos, atribuyendo su poca incidencia al alto grado de división existente entre sus organizaciones. Tales divisiones tienen su origen en la relación que guardan con los partidos políticos respectivos, el tipo de interacción que tienen las organizaciones con los gobiernos de turno y los intereses de grupos o tipos de liderazgo de sus dirigentes.

Los espacios de concertación para este sector son prácticamente inexistentes con los órganos de poder del Ministerio de Educación, en los que se discutan, debatan y construya participativamente. En los últimos diez años, en dos oportunidades se han creado algunos espacios mixtos y diversos de diálogo y concertación en los que se ha debatido y debate la política educativa: en el Comité Técnico en el que se elaboró la Estrategia Nacional de Educación y el Plan Nacional de Educación (1999-2000), el que dejó de funcionar una vez presentado el PNE; la segunda oportunidad lo constituye el Foro Nacional de Educación (2004-2006) en el que los sindicatos participan, aunque con poca sostenibilidad y dinamismo, con el resto de sectores convocados, en las once mesas de trabajo (2004-2005) y en las cComisiones técnicas nacionales (Lucio y Arrien, 2006).

Los sindicatos docentes están representados en el Consejo Nacional de Educación, en el que convergen los máximos representantes de los subsistemas educativos con el presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Nacional y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Al analizar las relaciones existentes entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y las veinticuatro organizaciones del Magisterio Nacional, se aprecia únicamente existencia de la Comisión Bipartita (MECD y organizaciones), en la que negocian anualmente el Convenio Colectivo del Magisterio; además existen las Comisiones Tripartitas (MECD-Ministerio del Trabajo-Organizaciones Magisteriales) Nacionales y Departamentales de Carrera Docente, según lo mandata la ley específica. En ellas, sin embargo, la representación magisterial suele ser escogida por el MECD.

En los dos últimos años sobresale la denuncia sostenida de ANDEN respecto a los abusos que se han dado en los centros educativos en autonomía escolar, con respecto a las transferencias, la información estadística y de planilla y el personal supernumerario. El trabajo de supervisión realizado de forma mancomunada entre el sindicato y la máxima dirigencia institucional, mandatado por el Sr. Ministro Miguel Ángel García, ha permitido conocer y superar esta problemática en cierta medida. Esta relación también ha posibilitado la realización de esfuerzos conjuntos para demandar mayor presupuesto y elevar el salario del magisterio, así como para concertar el contenido de la Ley General de Educación y la reforma realizada a los artículos relativos a asuntos económicos.

Algunas razones que podrían explicar la ausencia de espacios específicos y sostenidos de participación del magisterio son las siguientes: la agenda de políticas educativas del país continua siendo decidida, impuesta y financiada desde los centros de poder. La situación del país presenta un carácter extremo, por cuanto el reducido Producto Interno Bruto (PIB) y la fuerte dependencia del financiamiento de los recursos de la cooperación internacional, hace que prácticamente todos los programas del MECD se financien con fondos externos (Comunidad Europea, AID, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo BID, etc.). Tal dependencia hace que, la participación social y, en este caso del magisterio, no sea vista con el interés debido por parte de la institución. De hecho, aunque la modalidad de cooperación denominada Apoyo Sectorial está siendo introducida por los organismos cooperantes, como una forma de fortalecer la institucionalidad y la participación social en la política educativa, en la práctica el Ministerio de Educación continúa influenciado por la tradición de múltiples proyectos que compiten entre sí y con la política educativa misma, provocando dos niveles paralelos de políticas educativas: de un lado, las que definen los organismos a través de grandes programas como APRENDE, y por otro, las políticas educativas institucionales propiamente dichas.

Situación de la participación e incidencia de actores de la sociedad civil en la política educativa desde el nivel nacional

El Foro Nacional de Educación (FNE), un espacio de amplio espectro y mirada estratégica para la política educativa: logros y desafíos de la participación

Con la participación de instituciones educativas representativas de los subsistemas educativos y de la sociedad civil expresada en múltiples actores, el FNE representa la expresión más elevada de participación y concertación representativa de los sectores interesados en la política educativa. Sobre la base de su organización y metodología de participación definidas, el FNE ha logrado concertar un conjunto de políticas y objetivos fundamentales, sobre cuya base se pueda construir un nuevo sistema educativo renovado (Anexo III)

En su contexto se han construido la visión y misión concertadas con participación de la sociedad civil: la visión de país está referida a los siguientes elementos: estado de derecho, sistema democrático, pleno desarrollo en base a un plan de desarrollo, con un poder local municipal fortalecido. Visualiza un ciudadano y ciudadana: responsables, honestos, críticos, comprometidos, con sólida formación, valores éticos, conscientes del valor de la educación para el desarrollo de todas sus capacidades, y en construcción permanente.

La visión de la educación centra la atención en una educación a la medida de las demandas del país: por ello señala que la visión de la educación requerida para lograr este país y esta ciudadanía, ha de tener nuevos rasgos de cara al escenario de futuro que queremos forjar: un sistema educativo articulado en sus subsistemas, una educación abierta, universal y democrática, pertinente, equitativa, una educación como un sistema integrado y coherente. Su misión se dirige a: formar personas capaces de aprender toda la vida, una educación vinculada al mundo productivo y en reforma permanente. De esta visión y misión de la educación se deducen grandes principios rectores de la nueva educación que ven a ésta como: un derecho humano fundamental, creadora y forjadora del ser humano, como proceso integrador y continuo, como proceso articulado de gestión, nucleada en el centro educativo, vista como inversión en las personas, que ve al estudiante como el protagonista principal, al maestro como factor

clave, a los padres y madres con derecho y deber de participar en la educación de sus hijos, con la participación de la sociedad civil, y con procesos de gestión modernos y descentralizados.

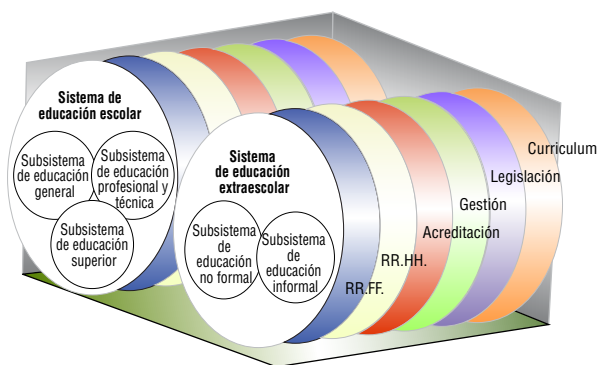
El FNE ha construido objetivos y eEstrategias para un sistema educativo articulado y renovado: desde estos componentes inspiradores de la acción, cada mesa ha formulado, en interacción con las demás, los objetivos que se entretejen con una madeja de estrategias específicas. en tal sentido sobresalen los objetivos dirigidos a: mejorar la cobertura y equidad de la educación; superar los niveles de calidad y relevancia de los aprendizajes; alcanzar condiciones dignas y formación permanente para los educadores; desarrollar una gestión educativa innovadora; alcanzar una estructura articulada del sistema educativo; ampliar y mejorar la calidad y pertinencia de la educación técnica; desarrollar la innovación y potenciar la investigación científica, la ciencia y la tecnología; implementar programas para la evaluación y acreditación de la educación; promover una educación pertinente con las necesidades de la costa Caribe; desarrollar el sistema de la legislación educativa; y concertar prioridades en el financiamiento de la educación.

El FNE acuerda espacios de participación e incidencia ampliamente representativos de la sociedad civil: un conjunto de logros en cuanto a la participación e incidencia en la política educativa del país fueron concertados. La conformación de un nueva estructura del sistema educativo integrado por los subsistemas de educación escolar o formal y el extraescolar no formal e informal; de esta manera, la sociedad civil organizada queda incorporada por el FNE en el nuevo sistema educativo, pero a su vez, la Ley General de Educación también ha recogido en sus mandatos esta nueva estructura del sistema educativo. El Consejo Nacional de Educación coordinando la política educativa del sistema educativo, y sus comisiones técnicas nacionales (Currículum, Recursos Humanos, Legislación, Financiamiento, Evaluación y Acreditación y Gestión Educativa) articuladoras del sistema, constituyen dos nuevos espacios de máxima relevancia en los que la sociedad civil está incorporada para lograr participar e incidir en la construcción del nuevo sistema educativo renovado. El Consejo Nacional de Educación, según lo establece la Ley General de Educación, es el órgano del Estado para

la consulta, coordinación, articulación y armonización de los subsistemas de la educación escolar y la educación extraescolar.

La Participación se constituye en el eje dinamizador capaz de hacer efectivo el derecho a la educación: el FNE se ha propuesto la Participación como Eje de la aplicación de sus propósitos vertidos en la *Plataforma Innovadora para la construcción de un sistema educativo renovado 2006-2015*: para lograr un sistema educativo renovado se requiere del compromiso y participación de todas las entidades del Estado y de todos los sectores de la sociedad. Al gobierno, en sus diferentes niveles, le corresponde una responsabilidad de primer orden en relación con la planificación, administración y financiación del sistema educativo, lo que sólo será posible si se convierten las conclusiones del FNE en un *gran compromiso nacional*. *El gobierno central y los gobiernos locales* son los primeros responsables de hacer realidad esta Plataforma. La participación y compromisos de actores diversos de la sociedad es requisito fundamental para lograr los objetivos del FNE: la comunidad internacional cooperante, la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional de Educación, las instituciones educativas, los maestros y maestras, los medios de comunicación, los empresarios y el sector económico, las asociaciones de profesionales, las asociaciones de padres y madres de familia, los sindicatos y gremios del magisterio, las organizaciones de estudiantes, los consejos educativos municipales y departamentales, los organismos no gubernamentales padres y madres.

Gráfico 19. Subsistemas educativos y comisiones nacionales



Fuente: Lucio, Arrién,
2006.

Luces y sombras del Foro Nacional de Educación

El FNE constituye la experiencia de participación más innovadora, amplia y democrática de los últimos dieciséis años en el país. La iniciativa presenta un carácter mixto, en tanto se logran fundir dos niveles de intereses: el gubernamental y el de la sociedad civil. La invitación a participar fue amplia y expresa, aunque los niveles de respuesta y sostenibilidad en la participación fueron variables.

La experiencia del FNE ha mostrado lecciones aprendidas relevantes:

- » *La participación incorporada en el discurso de las organizaciones de la SC, aún no se corresponde con un compromiso y responsabilidad sostenidos.* Varios organismos y organizaciones docentes y estudiantiles tuvieron una participación parcial, como a impulsos, lo que impidió que sus planteamientos fueran suficientemente incorporados.
- » *Pretender incidir en la construcción de objetivos y estrategias concertadas implica mucho esfuerzo, responsabilidad, niveles de información, estudio y preparación más allá de las tareas cotidianas;* en varios casos, los representantes de organismos independientes, universidades e instituciones de gobierno tampoco asumieron su rol con la dedicación y calidad requeridas. Posiblemente un factor incisivo en la débil la calidad de la participación social sea el conocimiento limitado que poseen de la educación del país.
- » *La cultura prevaleciente en la instituciones de gobierno actúa como elemento obstaculizador a la participación y responsabilidad compartidas:* al gobierno, mediante el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se les presentó una oportunidad importante para aprender de la sociedad civil y sus organizaciones participantes, a la vez que para poner de manifiesto interés y responsabilidad coherentes con las demandas de la educación del país. El proceso desarrollado dejó entrever los obstáculos que estas instituciones aún presentan para visualizar la necesidad de construir un futuro diferente para la educación, que trascienda la realidad actual, y para asumir un compromiso efectivo con la articulación

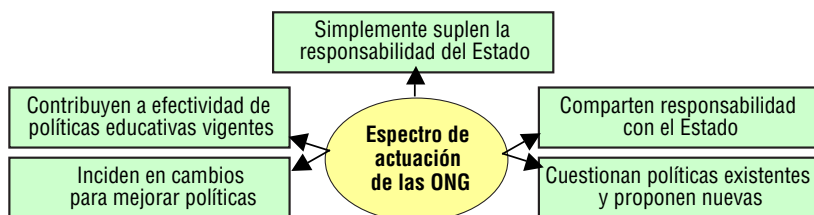
entre los subsistemas y la necesaria participación social en ella. Aún falta por recorrer mucho terreno para construir una verdadera cultura de participación orientada a adoptar compromisos y responsabilidades compartidas.

- » *El bajo nivel de participación efectiva del magisterio nacional dificulta la puesta en práctica de los objetivos concertados:* aún cuando el FNE centró sus debates y propuestas, de manera particular, en el sector de educación básica y media, la débil presencia y participación de maestros y maestras de las organizaciones magisteriales, es un reflejo de que aún persiste una visión cerrada de la educación que tiene dificultades para dialogar y ampliar sus miras con las OSC y otras instituciones educativas.

El aporte pedagógico de los organismos que participan en el Foro de Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua

Resulta difícil tomar en cuenta todas las expresiones y aportes que la sociedad civil organizada desarrolla para que la política educativa del país sea efectiva, muchos son los ámbitos, niveles y variedad de formas en que ésta actúa en esta dirección. Así mientras a) algunas organizaciones actúan sobre la base de las políticas que están en acción, b) otras procuran incidir en que las decisiones de política respondan a las necesidades de los sectores más necesitados, c) colaboran con el MECD para hacer efectivas estas políticas, d) otras suplen acciones educativas que debiera asumir el Estado y e) mientras en otros casos cuestionan las políticas existentes y promueven otras más acordes con la realidad del país.

Gráfico 20



Un estudio reciente, aún en estado preliminar, sobre los aportes que las ONG que pertenecen al Foro de Educación y Desarrollo Humano proporcionan a la educación del país, aproxima algunas características que presenta su accionar educativo (Durán, 2006).

El aprendizaje en contexto, como recurso pedagógico poderoso: en estos resultados, aún iniciales, sobresale cómo la educación que promueven con aprendizajes de las personas en sus propios contextos, trasciende los parámetros tradicionales. De esta forma, la educación no aísla al sujeto del entorno, sino que lo ubica en el mismo para identificar los puntos críticos y fuertes de su relación, lo que brinda pautas para diseñar una propuesta educativa en contexto. Ello proporciona a la educación una connotación política, por cuando llama a una educación que prepare a las personas para ser agentes de cambio en su medio. Sus líneas de trabajo adoptan un enfoque comunitario, lo que incluye trabajo educativo para fortalecer a los sujetos y a otros actores, considerando a los sujetos en su entorno familiar y comunitario. Se insertan en los espacios públicos para incidir en la formulación de políticas públicas, actuación que se vuelve más intensa, en la medida que comprueban que los sujetos enfrentan obstáculos para satisfacer sus necesidades básicas y ejercer sus derechos, entre los que destacan, con mayor énfasis, asistir a la escuela (30%), ser reconocido como sujeto social en la comunidad o municipio (44,2%), y necesidad de mejorar sus relaciones intrafamiliares (31,1%).

Aplican enfoques pedagógicos comprometidos: las OSC que impulsan propuestas educativas no formales diseñan sus propios materiales educativos. *Utilizan recursos didácticos del medio* a través de una rica y creativa exploración del medio, para diseñar y reproducir los materiales educativos de apoyo. Cuando impulsan a la educación formal, se guían con los materiales educativos oficiales, sometidos a procesos de adecuación curricular. En todos los programas se percibe una tendencia a que los sujetos atendidos desarrollen una actitud política y dinámica frente a sus condiciones de vida y las de su entorno. Todas las propuestas educativas desarrolladas por las OSC se orientan desde una perspectiva sociocultural, ubicando a la educación como eje para el cambio de sus condiciones de vida. En

cuanto a las intencionalidades implícitas que inspira el diseño de sus propuestas educativas y los aspectos relacionados, sobresalen los supuestos pedagógicos siguientes: *la mayoría adopta una metodología de Educación Popular, cuyo punto de partida es una fase diagnóstica para conocer las necesidades sociales, culturales y económicas de las personas atendidas con sus propuestas educativas; los resultados de este diagnóstico les proporcionan pistas para el diseño educativo. Sus propuestas educativas las ven como procesos dinámicos, cuya finalidad es responder a las exigencias del entorno y de las personas en la medida que éstas evolucionan.*

Utilizan estrategias motivadoras y holísticas: atienden a las comunidades con estrategias que miran a la totalidad de los sujetos sobresaliendo las siguientes: *fortalecer las capacidades de los actores locales: sociales, educativos, familia y políticos (65%), organizar a la comunidad alrededor del derecho a la educación (21,3%) y atender a sectores desatendidos por el sistema educativo público (11,5%).*

La estrategia más relevante: no aíslan a los sujetos de su tejido social ni familiar, sino que lo ven inserto en el mismo, lo que facilita los procesos de incidencia en la intervención que realizan.

Las poblaciones meta se constituyen en promotoras de su propia transformación: las OSC adoptan, en sus propuestas educativas, una posición política ante las condiciones de las personas en su medio y las carencias que enfrentan; asumen que toda persona nace con capacidad de contribuir a su desarrollo, el de su familia y el de su comunidad.

La participación es vista como el eje dinamizador de su transformación y del logro de sus derechos como objetivo fundamental: visualizan y promueven la participación de forma consciente, reflexiva y organizada como medio para aprender a participar; brindan espacios a los sujetos para expresarse con autonomía, creatividad, capacidad crítica y de actuación responsable; logran relaciones pedagógicas horizontales con los sujetos; promueven a las personas reconociéndolos como sujetos de derechos económicos, culturales e históricos. Contribuyen a su visibilización como seres integrales. El estudio constata que estos organismos han recurrido a la educación no for-

mal como una respuesta a las necesidades de la sociedad, con el fin de intervenir en las distorsiones existentes en la equidad social.

Los organismos se ubican más desde lo local con modalidades de intervención propicias para el sector: la gran mayoría de OSC focaliza sus acciones a nivel municipal (67%), con un 10% que lo hace a nivel comarcal y el resto tiene presencia a nivel nacional. Fundamentalmente se ubican en las áreas con mayores carencias sociales, culturales y económicas.

Aplican modalidades educativas sistemáticas, interdisciplinarias y flexibles: en cuanto a la amplitud de sus propuestas educativas, el 32,8% de las OSC las desarrollan en jornadas completas de cuatro a cinco horas; un 34,4% lo hace en jornada incompleta, menos de cuatro horas, y un porcentaje menor (16,4%) lo hace en jornada extraescolar, en turnos contrarios al de la escuela. Cerca del 70% de OSC implementa procesos educativos sistemáticos, de frecuencia diaria (42,6%) y semanal (25%), mientras un porcentaje menor alterna la educación con sus labores cotidianas (6,6%); el 16,4% desarrolla el proceso educativo de forma mensual. Estos procesos educativos están determinados por la existencia de fondos externos, disponibilidad de fondos propios y recursos que aportan las comunidades. Los espacios educativos que utilizan trascienden un local o centro en particular; de hecho, todos los espacios en la comunidad como talleres, locales privados, mercados, casas particulares, etc., son los espacios donde desarrollan las prácticas pedagógicas. Cuando la intervención requiera fortalecer la vocación productiva, las parcelas agropecuarias se convierten en espacios educativos. Sus mecanismos de formación se dan, por lo general, integrando equipos interdisciplinarios. El personal profesional de las OSC aprovecha todos los espacios y mecanismos disponibles para auto capacitarse: formales, no formales e informales; su principal mecanismo de superación se basa en la reflexión colectiva sobre sus prácticas.

Aportan una visión articulada y sistémica a las instituciones de educación formal, para aprender a aprender, fortalecer el desarrollo personal y contribuir al desarrollo local. Más de la mitad (59%) de las OSC consultadas coordinan y articulan sus propuestas educativas con instituciones educativas oficiales (MECD e INATEC), con el

propósito de que el aprendizaje logrado por los sujetos en sus programas sea acreditado por el sistema formal. Otro propósito de esta articulación es facilitar el tránsito de las personas atendidas a otros niveles educativos.

Involucran a líderes comunitarios en los programas de capacitación: en cuanto a los recursos que utilizan, la mayoría de OSC (88,5%) acude a la participación de los sujetos de las propias comunidades para promover las actividades educativas, lo que agrega valor y capital social a las comunidades. Un 30% de las OSC organiza Grupos de Interés (GI) para desarrollar áreas educativas y acude al trabajo voluntario de agentes locales para lograr sus objetivos.

Sus educadores poseen elevados niveles de conciencia y entrega: las principales características de los educadores de las OSC se enriquecen de procesos educativos no formales, por lo que desarrollan alto nivel de conciencia y compromiso político frente a las condiciones en las que intervienen. Un 36,1% de las OSC caracteriza a sus educadores por dedicar tiempo extraordinario a sus labores, el 23% los percibe creativos, flexibles y participativos en el desarrollo del proceso educativo a nivel local, y un 13% destaca que sus educadores se vinculan estrechamente a los sujetos con los que trabajan.

Articulan su trabajo con redes y diversos tipos de agrupaciones: con respecto a su participación en la gestión educativa, todas las OSC sostienen vínculos organizativos con otras estructuras de similar naturaleza a su quehacer, sea a nivel local, nacional e internacional. Así, cerca de la mitad (46,2%) está integrada a estructuras organizativas locales entre las que sobresalen las mesas educativas municipales implementadas como iniciativa de la sociedad civil local. El 13% de las OSC participantes del estudio, se encuentra integrado a estructuras nacionales (redes, movimientos o coordinadoras).

La articulación con necesidades locales aún no se opera a través de los planes de desarrollo local, centrándose su impacto fundamental en la inclusión educativa: en relación a los niveles de impacto de su actuar, el objetivo que cuenta con mayor éxito es la inclusión socioeducativa de la niñez y la adolescencia (27,9%), porcentaje que se justifica porque la mayoría (71%) de ellas orienta sus esfuerzos a

la inclusión social de la niñez y adolescencia en los ámbitos social y educativo. Un 10% de las OSC desarrollan acciones en el municipio para establecer a la educación como prioridad de la agenda local, mientras que el resto declara estar ocupadas en establecer condiciones para el ejercicio de derechos. Es interesante acotar que, aunque la mayoría de OSC sostiene que articulan sus propuestas educativas a las necesidades sentidas y expresadas por los sujetos de las mismas, solamente un 3,3% las articula a las necesidades de desarrollo local (Plan de Desarrollo Local).

Cuadro 1. Algunas características del impacto de ONG en la política educativa

El aprendizaje en contexto, un recurso pedagógico poderoso	Las poblaciones meta se constituyen en promotores de su propia transformación
La participación es vista como el eje dinamizador de su transformación y logro de sus derechos como objetivo fundamental	Aplican enfoques pedagógicos comprometidos
Los organismos se ubican más en lo local con modalidades de intervención propicias	Aplican modalidades educativas sistemáticas, interdisciplinarias flexibles y sistémicas
Utilizan estrategias motivadoras y holísticas	Involucran a líderes comunitarios en los programas de capacitación
Proporcionan una visión articulada y sistémica con instituciones de educación formal	Articulan su trabajo con redes y diversos tipos de agrupaciones
La articulación con necesidades locales aún no se opera a través de los Planes de Desarrollo Local, entrándose su impacto fundamental en la inclusión educativa	Sus educadores poseen elevados niveles de conciencia y entrega

Fuente: elaboración propia.

La participación comunitaria en la promoción y defensa del derecho a la educación de la niñez y la adolescencia

La participación social como eje movilizador en la lucha por el derecho a la educación, un centro de interés de las OSC: quizás el área de trabajo en el que la sociedad civil organizada ha alcanzado más experiencia y logros es el de la participación comunitaria en la

promoción y defensa del derecho a la educación de la niñez y la adolescencia. La descentralización y municipalización de esta lucha por los derechos cobró relieve a principios de 1990, con la aceptación de la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* en 1990 y el *Plan de Atención a la Niñez de la Década 1990-2000*, así como de la creación de instituciones para atender a la niñez, como la CODENI de la sociedad civil y la Comisión Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La creación de las *Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia (CMNA)*, de forma gradual a partir de ese año, llegaron en 1999 a ser 91. La Red de Alcaldes Amigos de la Niñez surge, precisamente, como iniciativa de los gobiernos locales, abarcando a finales del año 2004 un total de 116 alcaldes. En el año 2000 fue aprobada la *Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia*. En este proceso surgió el concepto de *Municipalización de los Derechos de la Niñez* que implica la concreción en el municipio de estos derechos. Dos espacios fundamentales están promoviendo este nuevo concepto: los *Consejos Municipales de la Niñez y la Adolescencia* y la *Red de Alcaldes* (Save the Children y otros, 2004; Hurtado, 2006). Ambas instancias conjugan esfuerzos para promover y defender los derechos de la niñez en el municipio.

La estrategia más exitosa en esta lucha por el derecho a la educación es implicar a los sujetos claves en ella: otro estudio reciente (CAPRI, 2006) sobre *La participación comunitaria en la promoción y defensa del derecho de niñas, niños y adolescentes a la educación*, realizado conjuntamente por MCN, CAPRI, IMPRHU y Delegación Municipal del MECD de Somoto en el departamento de Madriz, aporta resultados interesantes en los que se reconoce la importancia que tiene implicar a niños, niñas y adolescentes y demás actores e instituciones en la exigibilidad de los derechos, su apropiación y los mecanismos para ejercitarlos. En este sentido, el estudio constante que, la falta de un trabajo comunitario al respecto, hace que no cambie el paradigma tradicional sobre los derechos.

La visión adultista invisibilizadora de los derechos actúa como freno en esta lucha por el derecho a la educación: el estudio constata, asimismo, que las relaciones comunitarias aún están presididas

por una visión adultista que invisibiliza los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Propone, a su vez, que la organización comunitaria debe ubicar a la niñez y adolescencia como centro de sus prioridades, en sus contextos, por lo que se debe diagnosticar su realidad.

El espacio escolar representa el núcleo privilegiado para influir y articular esta lucha: el estudio también denota como de gran trascendencia la actuación articulada, desde el centro educativo, de familias, niñas, niños y adolescentes, maestros, educadores, cada quien asumiendo el rol que le corresponde, apoyándose en los consejos escolares. El estudio percibe como fundamental, que la participación de la comunidad logre garantizar una educación para todos y todas, utilizando el instrumento de la Ley de Participación Educativa; en el nivel municipal se reconoce la importancia que tiene utilizar como eje de las acciones al Consejo Municipal.

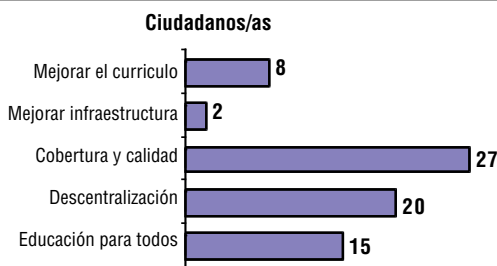
Según dicho estudio, el diagnóstico educativo municipal y el Plan Municipal de Educación y la responsabilidad compartida de todos los actores involucrados es la clave para lograr una participación efectiva, exigiendo a su vez que el Estado, a través de sus ministerios (Educación, Salud), asuma la responsabilidad que le compete. Desde el Consejo de Educación Municipal se han de definir políticas y estrategias que incidan en el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, apoyándose en la red de organizaciones, movimientos, asociaciones y líderes para ello.

Algunas tendencias que se avizoran en la práctica de los actores municipales, para este mismo estudio, se traducen así: se camina hacia la comprensión de que la niñez y adolescencia ha de ser parte activa de esta lucha y parte, también, de la gestión municipal en función del desarrollo; los municipios avanzan en la asunción de funciones dirigidas a ser garantes de los derechos de la niñez y la adolescencia; la visibilización de la niñez en los planes y presupuestos municipales es cada vez más amplia, así como los aportes al Plan de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, el Plan contra la Explotación Sexual, y el Sistema de Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.

La participación social en la educación del país desde el Observatorio de la Educación

Un espejo claro que nos proporciona el estado de la participación social en la política educativa, lo ofrece el *Observatorio de la Participación Social en la Educación del país* (De Castilla, 2006), estudio del Foro de Educación y Desarrollo Humano realizado por IDEUCA, en el que se recogen las percepciones de los actores en cincuenta municipios pertenecientes a dieciséis departamentos de las Regiones Central, Pacífico, Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y Managua. Algunos de sus principales hallazgos son, entre otros, los siguientes. (Anexo IV)

Gráfico 21. Conocimiento de la política educativa

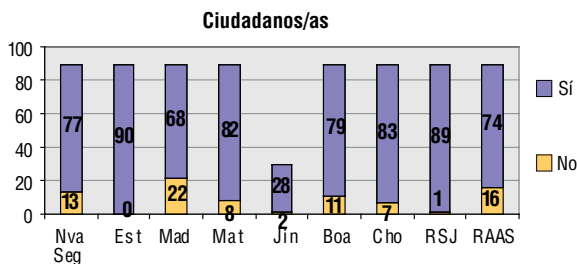


Fuente: De Castilla, 2006.

Los actores sociales desconocen aspectos relevantes de la educación nacional El Observatorio evidencia que la ciudadanía de la región central, de Managua y la RAAS del país, desconoce los principales temas e instancias de la educación nacional, tales como el Foro Nacional de Educación, la Ley General de Educación, las líneas de políticas educativas orientadas por el MECD, así como el Consejo Nacional de Educación. Ello pone de manifiesto el poco dominio de información sobre asuntos y espacios de la educación en nuestro país, lo que hace suponer que la ciudadanía podrá incidir poco en la toma de decisiones para transformar la educación en una educación de calidad para todos.

Entre los departamentos que sobresalen en cuanto a mayor dominio de información educativa se encuentra Madriz, Boaco, Estelí y Chontales.

Gráfico 22. Conocimiento de la política educativa por departamentos



Fuente: De Castilla, 2006.

Los ciudadanos reconocen algunos espacios de los organismos que trabajan en educación: los datos recabados muestran que la ciudadanía reconoce la existencia de diferentes organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades a favor de la educación. También se evidencia que las actividades realizadas por estas organizaciones, contribuyen a la cobertura y calidad de la educación, desde programas y proyectos variados como proporcionar becas, útiles escolares, educación en temas de sexualidad, derechos y deberes de la niñez, medio ambiente, valores, drogas, entre otros. Esta participación de organizaciones se muestra más activa en aquellos centros donde el nivel de beligerancia y autonomía no alcanza el 40%.

Las organizaciones de maestros, al igual que el Consejo Directivo Escolar (CDE), aparecen bien valoradas en su nivel de beligerancia, pero no así en cuanto a su nivel de autonomía. El desarrollo y formas organizativas con que participan los actores educativos en la vida de la comunidad se produce, principalmente, en actividades como éstas: arborización, alfabetización, vacunación, jornadas de limpieza y mantenimiento a los centros, campañas de recolección de útiles escolares, celebración de efemérides, censo, actividades deportivas y culturales, defensa civil. Varios municipios participantes en esta investigación muestran que no se da participación activa de los actores educativos en la vida de la comunidad; estos son, entre otros, Jinotega, Nueva Segovia, Madriz, y Región Autónoma del Atlántico Sur.

Gráfico 23. Organizaciones

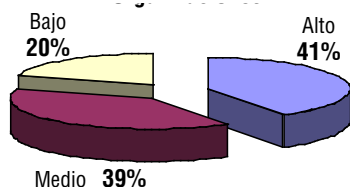
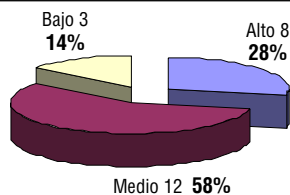


Gráfico 24. CDE



Fuente: De Castilla, 2006.

Predomina el desconocimiento de la Ley de Participación Educativa: un dato preocupante es la evidencia del poco conocimiento que tienen los miembros de consejos directivos escolares de la Ley de Participación Educativa. Los principales criterios que estos señalan como más útiles en la Ley para los Centros Educativos son, entre otros: da mayor apertura a la comunidad educativa y padres de familia, promueve la profesionalización docente, ayuda a mejorar el currículo y la calidad de la educación; otros indican que no tiene utilidad.

Participación insuficiente de los padres y madres de familia: en cuanto a las acciones en que participan y toman decisiones los padres y madres de familia en el centro educativo, se observa la integración de éstos para aportar dinero que el gobierno de Nicaragua, a través de MECD, no garantiza a los centros autónomos. *Los padres y madres de familia entienden la participación como aporte de recursos o actividades que son decididas por la dirección del centro o los maestros. Entre estos aportes “voluntarios” sobresale: dar dinero, preparar alimentos, hacer limpieza, mejorar la infraestructura y mobiliarios del centro.* La importancia de su participación en la vida de la escuela la entienden como la posibilidad de brindar apoyo educativo para mejorar los aprendizajes y desarrollo de los niños y niñas. Estos resultados son coincidentes con un estudio reciente de PREAL (López, 2006) sobre la participación escolar en América Latina, en el que se anota para el caso de Nicaragua que, en los centros de menos de 500 estudiantes, *la representación estudiantil no tiene voto en el consejo escolar (director, docente y tres padres); el estudio concluye que la calidad del funcionamiento de los colegios depende, en gran medida, del liderazgo del que dirige para incentivar la participación y el compromiso de sus miembros.*

En general se aprecia desarticulación entre familia y escuela, tomando en cuenta que las intenciones educativas no se corresponden con las acciones que se realizan en el hogar y en la escuela para mejorar los aprendizajes. De lo dicho se deduce la persistencia de actividades educativas tradicionales y de un bajo interés por lograr una auténtica participación en espacios para incidir en la calidad educativa.

En torno a la participación de padres y madres de familia se muestra la inexistencia de una pedagogía adecuada que facilite esta participación, sobresaliendo principalmente: choque de intereses entre madres y padres de familia con los docentes o autoridades del centro, falta de correspondencia entre la realidad cultural de las familias con la cultura institucional, estilos autoritarios por parte de los docentes y directivos que no facilitan participar a los padres y madres en ciertos ámbitos del currículum.

El papel que desempeñan las organizaciones sociales y los actores educativos: el estudio demuestra que el país cuenta con gran cantidad de organizaciones y asociaciones civiles de diverso tipo que participan en apoyo de las actividades educativas. El número de organizaciones nombradas por las personas consultadas en el Observatorio es de 113 en cincuenta municipios y 16 departamentos observados.

Es una tónica general la percepción de los actores de que las acciones de las organizaciones de la SC apuntan a elevar la equidad y la calidad de la educación. Las organizaciones que agremian a los actores educativos en los centros de estudio muestran bajos niveles de beligerancia y autonomía. Por ejemplo, en la región del Pacífico incluida Managua, sólo el 20% de ellas responde que cuentan con programas conjuntos entre las organizaciones civiles y las organizaciones internas.

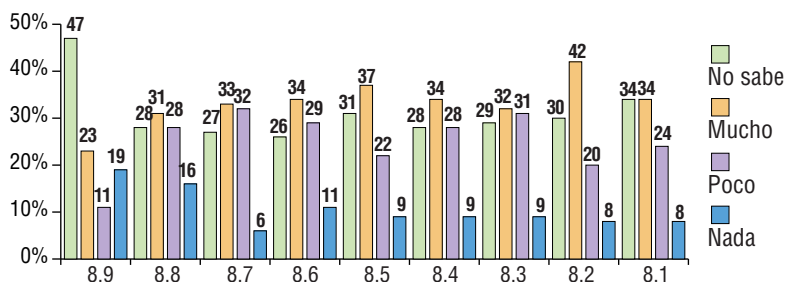
Participación e incidencia de la sociedad civil en el proceso de Descentralización Municipal de la Educación

Los resultados iniciales del proceso de descentralización municipal en 21 municipios del país han sido evaluados recientemente (Lucio, 2005). Hacemos mención de algunos de los resultados más relacionados con la temática de este estudio (Anexo V).

Predomina el bajo nivel de conocimiento sobre el proceso educativo: las autoridades locales tienen muy pocos conocimientos sobre el proceso educativo, en especial, las nuevas autoridades que tomaron posesión después de las últimas elecciones municipales. Todos los sujetos consultados coinciden en que los cambios de autoridades en las alcaldías y sus vínculos partidarios producen muchos temores e inestabilidad en el personal técnico y demás trabajadores de la educación, en tanto ven en peligro su estabilidad laboral.

Bajo nivel de proyección de los consejos municipales de educación: respecto al funcionamiento de los *consejos municipales de educación* la percepción de gran parte de los informantes es que no sienten que éstos se encuentren trabajando en el proceso de descentralización, ni han sentido que se proyecten en los centros educativos ni en la población como lo expresa el siguiente gráfico.

Gráfico 25. Funcionamiento de los consejos municipales de educación



Referencias:

- 8.1. Nivel de asunción que tienen el alcalde y su equipo de la política de descentralización territorial.
- 8.2. Nivel de preparación de la alcaldía actual para que el próximo alcalde dé continuidad al proceso.
- 8.3. Grado de regularidad y calidad que tiene el funcionamiento del Consejo Municipal de Educación.
- 8.4. Nivel de cumplimiento a las funciones, normativas y acuerdos del Consejo.
- 8.5. Relevancia del contenido de las reuniones del Consejo Municipal de Educación.
- 8.6. Proyección del Consejo Municipal de Educación ante los centros educativos y el municipio.
- 8.7. Elaboración del Plan Educativo Municipal.
- 8.8. Participación de los sectores sociales organizados en este proceso (mesas educativas, etcétera).
- 8.9. Realización de auditoría social en el municipio en relación con el proceso de descentralización municipal.

Fuente: Lucio, 2005.

Importancia de la capacitación de los actores: los informantes demandan capacitación más sostenida que contribuya a fortalecer el papel que tienen los implicados en este proceso. Perciben que los aprendizajes de esta experiencia educativa no son compartidos ni divulgados, por lo que la ciudadanía demanda más información, de manera que puedan participar con alguna propiedad y no simplemente para asentir a decisiones tomadas. Esta falta de información básica en la población conlleva un débil conocimiento e implicación en la práctica.

Relaciones limitadas al sector del partido político que ganó las elecciones municipales: una tendencia muy extendida entre los alcaldes es la de solo mantener relación y comunicación con miembros de sus mismos partidos, siendo pocos los que, en la práctica, demuestran actitudes verdaderamente democráticas con todos los sectores sin exclusión. Los informantes señalan que, los funcionarios y la población, tienen muchas dudas respecto a la descentralización debido a la falta de conocimiento e información sobre sus objetivos, contenidos y alcances y a la sobrevaloración que la institución hace de la misma. El hecho de que las alcaldías hayan firmado el convenio sin contar con el consenso amplio de la municipalidad y sin tener claridad sobre las implicancias de la descentralización, hace dudar de los propósitos prácticos de este proceso.

Desconocimiento del Convenio de Descentralización firmado: llama la atención que el convenio firmado entre las alcaldías y el MECD sea casi totalmente desconocido por la población y el sector educativo. En correspondencia con ello, el balance de la gestión descentralizada, aún cuando para las alcaldías es relativamente bueno, para la ciudadanía y centros educativo es poco o nada bueno y, en muchos casos, desconocido.

Poca autonomía de los centros educativos: son de interés las percepciones que poseen los centros educativos de los municipios descentralizados respecto a este proceso. Estos afirman que mantienen su autonomía, pero en la práctica han de aplicar múltiples orientaciones que continúan recibiendo del MECD central. Los informantes no sienten que la descentralización educativa municipal tenga efectos

visibles en la educación que desarrollan en los centros, por lo que las perciben como dos dinámicas paralelas que no se encuentran.

Consejos educativos escolares electos, obedecen razones político partidarias, y son poco eficientes: también es llamativa la percepción que tienen los actores de los propios centros educativos acerca de que los consejos educativos escolares se continúan eligiendo sobre la base de criterios de afinidad con la Dirección o a criterios políticos partidarios. La elaboración del Plan de Desarrollo Educativo y del Plan Curricular de Centro aún no se ha hecho realidad. En el plano de la asistencia pedagógica que requieren, la mayoría coincide en que se sienten poco acompañados por parte de las secretarías técnicas de educación. Los actores consultados en los centros valoran que este proceso de descentralización municipal aún no ha logrado incidir en el desarrollo y calidad de la educación. Observan que los padres y madres de familia participan poco en la educación de sus hijos, aunque algunos centros perciben con mayor nivel de éxito y liderazgo a este respecto.

Merecen especial mención algunos obstaculizadores presentes en el proceso:

- » *La apatía del personal* de las alcaldías con respecto a este proceso reduce el nivel de éxito del programa. *En la medida que los integrantes de las secretarías técnicas no son contratados en razón de sus méritos y experiencia académica, se dan mayores dificultades en el desarrollo de la descentralización. Las deficientes condiciones de trabajo que acompañan a varias secretarías técnicas, afectan sensiblemente su desempeño y la calidad de atención que reclaman los centros educativos.*
- » *La débil confianza* que la población tiene en su alcalde se constituye en un obstáculo fundamental a este proceso. En la medida que el alcalde muestre actitudes confrontativas excluyentes y revanchistas con los sectores políticamente contrarios, mayores obstáculos se crean en el desarrollo de la descentralización.

En tanto los alcaldes no han asimilado la realidad y requerimientos de la educación, la descentralización difícilmente avanza en el mejoramiento de la calidad y equidad. La falta de divulgación

sistemática que llegue a toda la población con respecto a la descentralización y sus implicaciones, se correlaciona fuertemente con la falta de información y compromiso de los sectores para apoyar la educación.

- » *La falta de comunicación de la comuna con los maestros* actúa como factor obstaculizador de la descentralización, en tanto estos están llamados a desempeñar un rol clave en el trabajo educativo de los centros y el municipio. Si el personal docente no ha contado con la información oportuna ni se ha sentido parte del proceso, o se sienten meros instrumentos de él, la descentralización pierde una oportunidad fundamental para mejorar la calidad educativa en los centros.
- » *La poca capacitación* se presenta como un obstaculizador estratégico de la descentralización, por lo que, en la medida que ésta no tenga carácter sostenido y orientación pedagógica pertinente, la descentralización no será asumida integralmente.
- » *Poco conocimiento del Convenio*: los datos también muestran que, en tanto el Convenio firmado por las alcaldías y el MECD no es conocido por la comunidad, se obstaculiza el proceso de descentralización y la implicación de los actores en ella.
- » Finalmente, tomando en cuenta el papel que han de desempeñar los asesores pedagógicos en este proceso, si su número resulta insuficiente o mal preparado respecto a la demanda de los centros educativos, se obstaculiza el desarrollo y calidad de los servicios de asesoría y, por consiguiente, de los centros educativos.

Algunas lecciones aprendidas de la sistematización de experiencias de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas educativas

Algunas lecciones que la sociedad civil ha venido aprendiendo como resultado de su actuación, lo muestran algunos estudios recientes que resaltan los aportes de organizaciones civiles a la educación (Arrén y De Castilla, 2001; Lucio, 2006).

Se constata como eje movilizador común a las organizaciones el derecho a la educación: los organismos de la sociedad civil aplican, con los sectores que atienden, el eje movilizador referido al *Derecho a la Educación* y expectativas de los sectores más pobres respecto a la educación. Ello conlleva a que la formación se centre en desarrollar nuevos sujetos de derechos humanos, entre los jóvenes y las familias, padres, madres e hijos en situación de exclusión social.

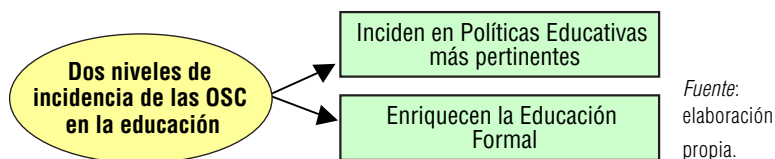
Con su trabajo educativo contribuyen a la reconstrucción de la autoestima y empoderamiento de los sujetos, al promover la confianza en sus propias decisiones de los grupos marginados. Así mismo facilitan la modificación de los espacios familiares y de trabajo como formas positivas de socialización. En esencia, contribuyen al empoderamiento de los sujetos y grupos locales. Muchos de los cambios que se dan en la educación formal, en sus métodos, contenidos y materiales educativos, suelen ser precedidos por procesos educativos no formales de educación.

Los procesos educativos no formales parecen impactar, de manera más directa, en el desarrollo de los sujetos, lo que la educación formal está comenzando a comprender. Las experiencias educativas no formales están contribuyendo a visibilizar las causas que motiven la desvalorización de la escuela tradicional. El contexto y experiencias que viven estos actores se convierten en puntos de partidas para su aprendizaje.

Las alternativas de educación no formal se adecuan a las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, resultando fundamentales como alternativa educativa vinculada al trabajo, en tanto es éste el medio en el que han incubado su vida. La participación plena de la familia en estas experiencias es factor esencial para la sostenibilidad de las experiencias educativas. Estas experiencias ponen de relieve que, tan importantes son los procesos técnicos, como los afectivos que generan motivación e interés por el aprendizaje. En este sentido, el *trabajo en equipo* se constituye en embrión de proyectos exitosos. Actitudes reflexivas y críticas son fundamentales para la vida de cualquier experiencia educativa innovadora, las que mantienen en acción permanente a sus actores actualizando sus objetivos y estrategias.

En tanto que las alternativas educativas tienen carácter diferenciado según las características de las poblaciones, mayor es el éxito de su incidencia educativa y social. En este sentido, la vinculación entre educación y trabajo se constituye en una estrategia clave para reducir la pobreza y avanzar en el desarrollo, además de contener ingredientes que hacen más atractiva para la población estas modalidades. Transformar la educación del país no es posible sin el concurso de experiencias educativas con participación de la sociedad civil; tampoco es posible esta transformación sin los cambios requeridos en la visión, decisión política y capacidad técnico-pedagógica del Ministerio de Educación. Es así que se logra crear *un nuevo contexto político educativo* y nuevas formas de gestión educativa.

Gráfico 26



La coordinación interinstitucional e intersectorial incide en la efectividad del derecho a la educación. En este orden, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes debería propiciar relaciones creativas y de cooperación mutuas, previendo y corrigiendo cualquier actitud de enfriamiento o rechazo hacia estas experiencias. Estas experiencias abren nuevas puertas de interacción interinstitucional, en tanto el Ministerio de Educación ha comprendido y aceptado como válidas y aprovechables estas alternativas educativas no formales a cargo de la sociedad civil, mientras que las organizaciones civiles reconocen y aceptan, como necesario, que sus iniciativas educativas converjan hacia la sistematicidad orgánica propia de la educación formal, superando recelos y distancias históricas estereotipadas. Los nuevos modelos educativos que surgen tienen su nicho en las mismas poblaciones, siempre que se creen condiciones para que expresen y canalicen su protagonismo. Los frutos de la participación de las OSC en la política educativa, según estas experiencias,

facilitan dos procesos complementarios: *a) incidir en alinear las políticas educativas a los intereses y necesidades de los sectores más vulnerables, y b) influir en que la educación formal se deje enriquecer y transformar por las innovaciones y aciertos de la educación no formal e informal.*

Estas experiencias obligan a las organizaciones civiles a ser organizaciones inteligentes que aprenden no sólo que enseñan o aportan recursos, sino que están sujetas a cambio para que puedan promover cambios.

Las capacitaciones compartidas con el magisterio generan apertura, comprensión y flexibilización pedagógica para con los sujetos. Este aporte está incidiendo en promover cambios importantes en la organización y desarrollo de aprendizajes y pautas para la formación del magisterio, espacios relevantes para la innovación educativa.

EFFECTIVIDAD DE LAS ESTRUCTURAS, RECURSOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN

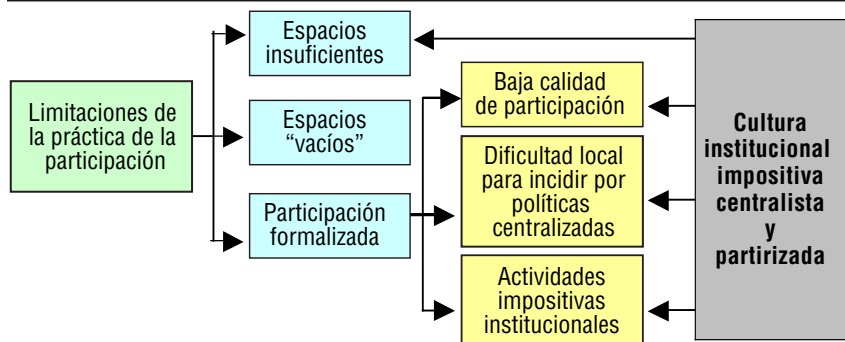
Como ha podido verse en el numeral anterior, se han abierto estructuras de participación de diversa procedencia: unas se originan en espacios consagrados por la normativa y las leyes que se han venido aprobando, mientras que otros espacios han surgido como iniciativas de las organizaciones de la SC, ante la necesidad de defender el derecho a la educación, en tanto los espacios institucionales no muestran efectividad para asumir las responsabilidades que les competen. Aunque se puede afirmar que las leyes existentes no constituyen un verdadero sistema para abordar la realidad educativa, sí se ha logrado avanzar en su contextura, si bien aún falta, como lo reconoce la Mesa de Legislación (Lucio y Arríen, 2006) del Foro Nacional de Educación, un auténtico sistema legal que se refiera a la construcción de un sistema educativo renovado. La Ley General de Educación, aún con sus vacíos, abre una nueva perspectiva de sostenibilidad y avance en la transformación educativa.

Estas estructuras abiertas, tal como mandatan las leyes, prefiguran espacios de participación mixtos que incluyen también a organismos de la SC. Destacan en este aspecto la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Participación Educativa y la Ley General de Educación. En el caso de la Ley de Participación Educativa, si bien abre espacios a la participación de padres-madres de familia, docentes y estudiantes, reduce la participación de las organizaciones de la SC, a simplemente apoyar con recursos proyectos de los centros educativos. Su reglamento es aún más incisivo, en tanto institucionaliza excesivamente la participación, formalizándola y limitando su capacidad de incidencia.

La realidad de la práctica, sin embargo, no coincide con lo que estipulan las leyes en cuanto a tres razones: Los espacios normados no son suficientes, tales escaños no son ocupados plenamente, y buena parte de las representaciones de la SC en ellos limitan su participación a un nivel formal, reduciendo la representación, en muchos casos, a un asunto personal. En el caso de la participación formal, ésta se debe fundamentalmente a dos razones: de un lado, por efecto de la débil calidad de la participación de los representantes, al centralismo de las políticas y en la mayoría de los casos, a las posiciones que las instituciones y sus líderes prefiguran para el rol de la SC. Por lo general, los líderes institucionales esperan llevar a estos espacios propuestas de decisiones con el ánimo de encontrar apoyo y respaldo a las mismas. En otros casos, principalmente en el plano educativo local, el nivel de jerarquía de las instancias de participación respecto al nivel central, limita el grado de incidencia, en tanto difícilmente desde tales instancias, la SC puede lograr incidir en las políticas educativas que se deciden desde el centro. A ello contribuye el hecho que, tanto en los municipios centralizados como en los descentralizados, la política educativa no es concertada desde los intereses locales. De esta forma, generalmente, la participación, por ejemplo, en consejos municipales de educación y en consejos escolares se orienta a decisiones de poca relevancia y no a proponer, cuestionar o mejorar políticas educativas nacionales, municipales o del centro educativo. Esta realidad no es más que el fruto de una cultura institucional centralista e impositiva que persiste desde los

órganos de poder central hasta los locales, que es difícil transformar, a lo que se añade el bajo nivel de información que la sociedad tiene de la política educativa y sus programas. Tales posiciones se endurecen aún más, cuando están sometidas a ambientes políticamente partidarizados.

Gráfico 27

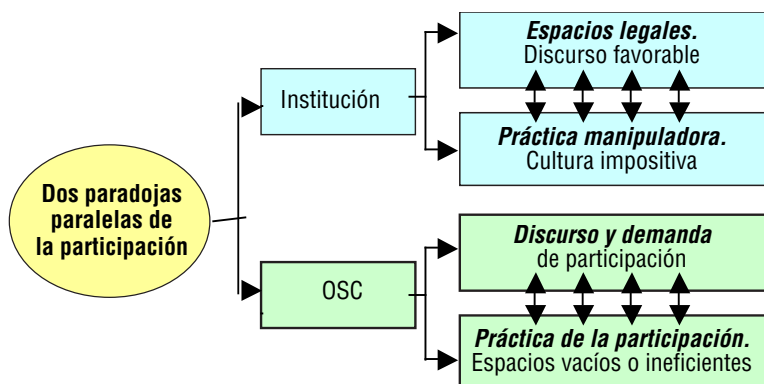


Fuente: elaboración propia.

Lo anterior pone de relieve una paradoja en dos dimensiones que se refuerzan: del lado gubernamental, el discurso sobre la participación resulta amplio y motivador, pero la cultura institucional manipula los espacios tratándolos más como cajas de resonancia a sus propósitos, que como foros de debate y búsqueda concertada de decisiones pertinentes; del lado de las OSC el discurso de la participación es ampliamente compartido, sin embargo, los niveles de apropiación, responsabilidad, iniciativa y compromiso ético con sus consecuencias, aún es débil. Con algunas excepciones en las que las posiciones de las OSC parecen tener un valor decisivo en instancias mixtas, se dan múltiples expresiones de participación, tales como consultas, debates, foros, diseños, desarrollos, gestión, seguimiento y retroalimentación, cuyos alcances previstos son variados pero con un denominador común: *la cultura existente de poder*, frecuentemente pervierte las posibilidades de incidencia que debería tener la participación social en la política educativa. El Consejo Nacional

de Educación, cuyo presidente es el vicepresidente de la república, ha funcionado perneado por las contradicciones existentes entre el Gobierno Central y el MECD, y su agenda ha quedado a meced del interés de la presidencia para convocar; en el Foro Nacional de Educación el MECD ha tenido una presencia reducida y poco sostenida, al igual que organismos magisteriales y algunas OSC. *En términos matemáticos puede decirse que, mientras el discurso internacional y de los especialistas sobre el tema, progresa como una serie geométrica (multiplicando), la cultura y la práctica lo hacen con una progresión aritmética (sumando), lo que provoca una brecha que es necesario superar o al menos acortar.*

Gráfico 28



Fuente: elaboración propia.

Un elemento que es importante resaltar es que las estructuras de participación institucionalizadas han sido, por lo general, el producto de años de tensiones, propuestas y prácticas independientes orientadas a demandar espacios de participación al gobierno. Tanto el Plan Nacional de Educación como el Foro Nacional de Educación y los procesos de descentralización, surgieron como aprendizajes desarrollados en la década de los años 80 de las prácticas de lucha por el derecho a la educación.

Surge la pregunta: *¿qué espacios son más sostenibles y auténticos, los ganados en esta lucha, o aquellos que han sido instalados por las circunstancias políticas y sociales de los gobiernos?*

Una primera hipótesis de respuesta confirmaría que, los espacios que han costado más esfuerzo y lucha serían los más apreciados y comprometidos.

Otra pregunta conflictiva que requiere ser respondida: *¿en qué medida las OSC tienen el rol de suplir responsabilidades que el Estado no ha sido capaz de cumplir, y en qué medida esta posición contribuye más a la desresponsabilización del Estado?*

La reflexión crítica que realizan las OSC ha instalado estos dos temas en su agenda. *En cualquier caso, la lucha por la subsistencia y la cooperación externa de las OSC podría estar nublando sus intenciones más genuinas.*

¿ESPACIOS ABIERTOS LLENOS O VACÍOS?

LUCES Y SOMBRAS DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LAS OSC

Si bien es relativamente amplio el número de leyes y espacios oficiales de participación abiertos, es interesante examinar en qué medida estos están siendo ocupados. Desde la percepción de los informantes claves consultados y de nuestra propia experiencia, la brecha existente entre la visión y misión de las organizaciones y su participación e incidencia práctica en los espacios existentes es, aún, amplia. Veamos:

- » El requerimiento de la *Constitución Política de Nicaragua* de una educación participativa aún no se ha hecho realidad, lo que guarda total relación con el hecho que tampoco el derecho a la educación se esté cumpliendo. La *Ley de Municipios* abrió un conjunto de espacios de participación municipal que de manera muy lenta han comenzado a funcionar, los que incorporan, aún, poca participación de la ciudadanía en la gestión municipal; un ejemplo de ello está en que, si bien los *concejos municipales* suelen sesionar

y tomar resoluciones de manera sistemática, es notoria la baja frecuencia de realización de cabildos abiertos y la escasa participación que aún tiene la ciudadanía en ellos. Las *comisiones de educación* son otro ejemplo de ello, en tanto aún son poco participativas y dinámicas. Los *comités de desarrollo municipal* aún representan espacios vacíos en muchos casos y de carácter formal en la mayoría de las alcaldías, en tanto los niveles de organización y participación suelen estar sesgados por razones político partidarias. La *consulta ciudadana* y los *cabildos municipales* necesitan avanzar en dos dimensiones: *por una parte, las alcaldías aún necesitan sistematizarlas, y la ciudadanía requiere ampliar y sostener mucho más su participación e incidencia en las decisiones de la comuna.*

- » La *Ley de Participación Ciudadana* establece, como se ha dicho, un conjunto de espacios e instancias de participación ciudadana que apenas están, de manera muy lenta, incorporando la participación ciudadana. El CONPES ha venido desarrollando agendas de trabajo, aunque aún es débil su relación con los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) y los Consejos de Desarrollo Departamental que han mantenido un débil funcionamiento. Algunas razones que influyen para que el rol que ha venido desempeñando no sea el esperado radica, fundamentalmente, en dos razones: *el nivel de representatividad de sus miembros, y que su papel de incidencia ha sido sumamente reducido, tomando en cuenta las pocas propuestas formuladas que han sido asumidas por el Ejecutivo, lo que pone en evidencia que, por lo general, su papel se ha visto más bien limitado a legitimar decisiones del Gobierno de la República.* La participación de la SC es mayoritaria con un 79%, en las cuales el 26% son empresariales. Esto es también confirmado por un estudio (CONPES, 2006) que afirma que de las 43 recomendaciones realizadas por CONPES al Ejecutivo en el 2005, sólo 2 han sido desarrolladas plenamente y 19 están en proceso, reclamando que el Gobierno de la República cumpla proporcionándole los recursos para el buen desempeño de los Comités de Desarrollo Departamentales y Regionales. Otro estudio (González y otros 2005) señala los

retos pendientes de CONPES: *lograr la articulación de todo el sistema para el éxito de las propuestas ciudadanas, los avances alcanzados tengan sostenibilidad con el cambio de gobierno.*

Los espacios consagrados por la *Ley de Participación Educativa* son más jóvenes. Los *consejos municipales de educación* aún no funcionan en varios municipios, y su funcionamiento responde a agendas poco relevantes para la educación municipal. Los *consejos directivos escolares* tienen un funcionamiento irregular y sus agendas e intereses giran en torno a actividades poco relacionadas con el mejoramiento de la calidad educativa. Los padres y madres de familia sólo se organizan al nivel de centro educativo para delegar a sus representantes ante el Consejo, y con los centros del municipio para nombrar a su delegado o delegada al CME; su participación en la dinámica de los centros se reduce a participar en reuniones para la entrega de calificaciones escolares o para organizar actividades que proporcionen recursos económicos a los centros; al nivel nacional no se han organizado ni participan en los espacios a ellos reservados. De igual manera ocurre con los *gobiernos estudiantiles* que funcionan únicamente al nivel de centro educativo y que no poseen ningún grado de autonomía e independencia con respecto a la dirección de los centros, por lo que más que velar por sus intereses, lo hacen para apoyar decisiones de la dirección.

La reciente *Ley General de Educación* ha replanteado la necesidad de enriquecer la conformación del *Consejo Nacional de Educación*, tanto en su *Junta Directiva* como en su *Asamblea*. Las *comisiones técnicas nacionales* conformadas hace varios meses, aún están a la espera de emprender su funcionamiento. En las distintas épocas que ha atravesado puede afirmarse que en ninguna de ellas ha llegado a funcionar con sistematicidad ni tenido hasta el momento la proyección esperada en cuanto a tomar decisiones relevantes ante la sociedad; el hecho que la presidencia del mismo recaiga en el Sr. vicepresidente de la República, su funcionamiento ha estado supeditado a dos factores: *el grado de conocimiento, motivación, voluntad política y liderazgo del vicepresidente para apoyar la educación, y las contradicciones políticas que se han venido dando entre el presidente de la República*

y su vicepresidente en todas las épocas, así como entre las opciones políticas de varios integrantes de la Junta Directiva.

Tanto la *Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPINA)* como el *Consejo Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia* han tenido un funcionamiento limitado, en dependencia del nivel de liderazgo de la persona que lo coordina, logrando poca incidencia en la toma de decisiones sobre el trabajo infantil y las condiciones de la niñez y la adolescencia. Sobresalen, sin embargo, algunos casos de municipios, como el de Estelí y otros, que por su dinamismo, las comisiones han logrado avances importantes. En contraste, la *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* ha venido desarrollando una gama de acciones con organismos contrapartes en la lucha por el derecho a la educación, que han tenido incidencia en la toma de decisiones de la política educativa.

En el caso del *Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua* la situación se resume de la siguiente manera:

- » La gran fortaleza expresada en su amplia diversidad de campos, misiones y niveles del quehacer de sus organismos integrantes, se convierte, a su vez, en su gran debilidad, ante la dificultad manifiesta para gerenciar esta diversidad.
- » Los niveles efectivos de participación en la política educativa aún son débiles, si los comparamos con el gran potencial que representa la amplitud y diversidad de organismos que lo integran.
- » La elaboración de su Plan Estratégico constituye un avance importante, sin embargo, tanto el logro de su visión como la puesta en práctica efectiva de su misión guardan, aún, relativa distancia de sus propósitos constitutivos.
- » La convocatoria de sus miembros en comparación con el total de organismos que lo componen es aún bastante débil, posiblemente como consecuencia de la diversidad de enfoques, experiencias y expectativas existentes.
- » Aún no ha logrado concertar una estrategia común de participación e incidencia ante la política educativa.

La *Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER)*, es la instancia creada por iniciativa de la sociedad civil de mayor presencia nacional. Representa un espacio de articulación, coordinación y concertación de sectores de la sociedad civil organizados. Sin embargo, a pesar de los avances, algunos factores se han asociado y dificultan un mayor grado de presencia y desarrollo: la diversidad de ámbitos de la vida nacional que atiende (prácticamente todos) dificulta su nivel de especialización para la incidencia; su diversidad ideológica y de intereses supone un reto difícil de gestionar; la complejidad en su conformación exige pasar de un nivel organizativo genérico a uno más especializado; finalmente, debido a su gran cobertura organizacional, cabe el peligro de convertirse en una instancia de incidencia del equipo de coordinación, pero con poca consulta y participación de las organizaciones integrantes.

El *Movimiento Pedagógico Nacional (MPN)*, aún no cuenta con un tendido nacional ni con un equipo de coordinación suficientemente dinámico, representativo y que responda a estatutos y reglamentos. Aún cuando ha avanzado en los últimos años con acciones más directas con el sector docente, su agenda pendiente es la incidencia en la política educativa, a través de la amplia participación del magisterio, y la ubicación de su visión y misión en el corazón mismo de la educación con planteamientos innovadores alternativos a las posiciones de reforma institucionales.

Por su parte, la *Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (FECODENI)* representa la conjunción de las organizaciones que trabajan con la niñez y la adolescencia en acciones de incidencia dirigidas a hacer valer el derecho a la educación, así como al logro de acciones gubernamentales más consistentes para la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Aún con los esfuerzos e iniciativas emprendidas, no obstante, tiene pendiente llenar espacios vacíos de participación y fortalecer su incidencia con una estrategia compartida más unificada y sólida.

La *Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)* ha venido desarrollando acciones de coordinación e iniciativas entre las alcaldías municipales, y concertando una agenda única, sin embargo debida a

su diversidad ideológica y política y los intereses de sus líderes, aún no logran armonizar suficientes estrategias de fortalecimiento del poder local. En las diversas regiones del país, se dan expresiones organizativas de alcaldías con intereses y problemática más afines, lo que está contribuyendo con programas de apoyo al poder local y a la participación e incidencia de la ciudadanía en función de las necesidades regionales o comunitarias. La *Red de Alcaldes amigos de la Niñez* ha avanzado en la unión de un mayor número de alcaldías interesadas en hacer de la atención a la niñez una prioridad. En todo caso, a pesar de los esfuerzos importantes que realizan en este sentido, las dimensiones de la problemática superan con mucho a los esfuerzos e iniciativas que realizan para superarla.

La *Federación Nacional de Educación Católica (FENEC)*, aún cuando desempeña un papel relevante en la educación privada, también desarrolla programas educativos con sectores pobres. Sin embargo, a pesar de contar con equipos dirigentes y docentes mejor preparados y con mejores medios para ejercer su labor, debido a las debilidades organizativas, de dirección y visión, únicamente participa e incide en la política educativa para defender su autonomía y en coyunturas muy específicas en las que sienten amenazada su identidad, autonomía y determinados principios de la doctrina católica.

El *Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL)-Nicaragua* viene realizando acciones dirigidas a apoyar iniciativas de alfabetización y educación popular, incidiendo en la política educativa de adultos; a pesar de estos esfuerzos, los organismos que agrupa poseen estrategias de educación de adultos diversas con pocos niveles de coordinación, y sus esfuerzos son insuficientes a la par de los elevados índices de analfabetismo existentes.

La presencia del movimiento *Fe y Alegría* ha venido avanzando significativamente en la construcción de espacios de participación e incidencia en el plano de la innovación pedagógica. Sus relaciones sistemáticas con su expresión latinoamericana contribuyen a hacer presente en el país una perspectiva educativa comprometida con una educación orientada a superar la pobreza.

AUTOPERCEPCIÓN DE OSC SOBRE SU PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Al consultar mediante un Cuestionario (Anexo I.2) a cerca de cien integrantes de la SC y consejos escolares o municipales de educación, se obtuvieron los resultados siguientes, de los que sólo presentamos los más sobresalientes resaltando únicamente las calificaciones de *algo y mucho*, pudiéndose consultar el resto en el Anexo VII. Es bueno tomar en cuenta que, si bien éstas percepciones son un punto de referencia importante que indica cómo se valoran las OSC, no necesariamente la misma coincide con sus práctica.

¿EN QUÉ ASPECTOS CREEN PARTICIPAR E INCIDIR EN LA EDUCACIÓN DEL PAÍS?

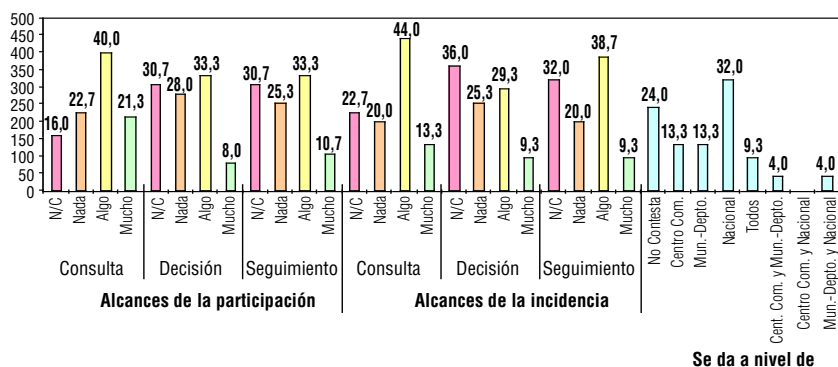
» *Participación e incidencia en leyes del sector educativo* (Ind.1): su percepción sobre la participación indica que un 72% considera que participa *algo o mucho* en la Consulta, 62% en la Decisión, un 51% en el seguimiento. Su percepción sobre el grado de Incidencia indica que un 57% considera lo logra en la Consulta, el 41,3% en la Decisión y un 45,4% en el Seguimiento. En cuanto al ámbito geográfico en que lo hace, sobresale el Nacional con un 29,3%, seguido del Centro Educativo-Comunidad con 18,7%, en todos los ámbitos un 14,7% y en el Municipal-Departamental el 12,7%.

» *Políticas de desarrollo social-productivo del país* (Ind. 3): la percepción de la Participación indica que un 54,6% lo hace al nivel de la Consulta, el 37,3% en la Decisión y el 50% en el Seguimiento. La Incidencia la percibe un 42,7% en la Consulta, 33% en la Decisión y 48% en el Seguimiento. En los ámbitos geográficos sobresale el de Centro Educativo-Comunidad con un 22,7%, seguido del Nacional con 20%, del Municipal-Departamental con 10,7 y en todos ellos un 6,7%

» *Políticas educativas en general* (Ind. 4): su percepción de la Participación señala un 61,3% en el nivel de Consulta, un 41,3% en Decisión y 44% en el Seguimiento. La Incidencia la perciben con un 57,3% en la Consulta, 38,6% en la Decisión y 48% en el Seguimiento.

El ámbito geográfico en que se produce indica un 32% al nivel Nacional, seguido del Municipal-Departamental con 13,3% y del de Centro Educativo-Comunidad con 13,3%, además de un 9,3% que señala lograrlo en los tres niveles.

Gráfico 29. Políticas educativas en general



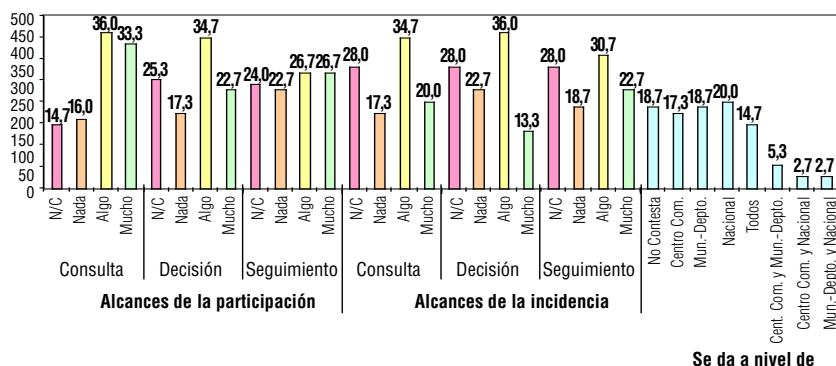
Fuente: elaboración propia

» *Mejoramiento de la equidad en la educación* (Ind. 5a): sobresale en la Participación un 73,3% que lo hace en la Consulta, un 54,7% en la Decisión, y 58,6% en el Seguimiento. La Incidencia la percibe un 28,7% en la Consulta, el 52,4% en la Decisión y 48% en el Seguimiento. En cuanto al ámbito en que lo hacen, sobresale el 22,7% al nivel Municipal-Departamental, el Centro-Comunidad y el nivel Nacional con 18,7% y en todos ellos un 8%.

» *Mejoramiento de la relevancia-pertinencia y calidad de la educación* (Ind. 5b): sobresale la percepción de la Participación en la Consulta con un 72%, en la Decisión un 53,3% y en Seguimiento un 58,6%. Respecto a su Incidencia, la percibe un 60% en la Consulta, un 46,7% en la Decisión y un 55,7% en el Seguimiento. En cuanto al ámbito geográfico sobresale el Nacional con un 22,7%, seguido del Municipal-Departamental con un 20%, el Centro Educativo-Comunidad con 17,3% y en todos ellos un 7%.

» *Hacer valer el derecho a la educación* (Ind. 6): perciben la Participación en un 69,3% en la Consulta, un 57,4% en las Decisiones, un 53,4% en el Seguimiento. La Incidencia la perciben en un 54,7% en la Consulta, un 49,3% en las Decisiones y un 53,4% en el Seguimiento. Sienten que esta influencia la ejercen sobre todo al nivel Nacional un 20%, desde el Municipio-Departamento un 18,7%, desde el Centro Educativo-Comunidad un 17,3% y desde todos ellos un 14,7%.

Gráfico 30. Hacer valer el derecho a la educación

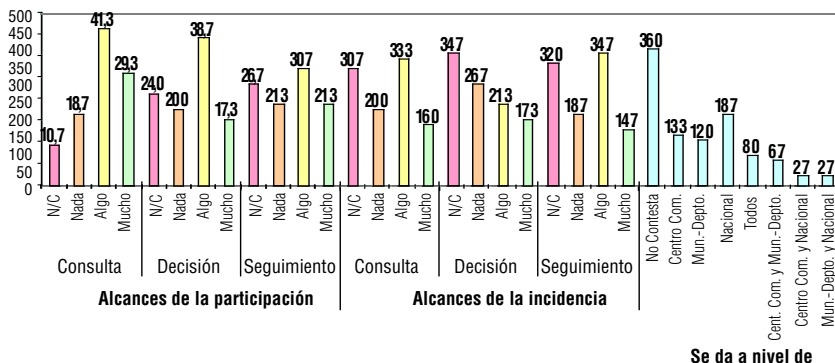


Fuente: elaboración propia.

» *Política educativa de educación primaria* (Ind. 9): la Participación la perciben un 53,3% en la Consulta, el 34,3% en las Decisiones y el 44,1% en el Seguimiento. La Incidencia sienten que la realiza un 40% en la Consulta, un 36% en las Decisiones y un 38,6% en el Seguimiento. El ámbito en que se producen ambas para el 22,7% es el Nacional, para el 10,7% desde el Centro Educativo-Comunidad, desde el Municipio-Departamento el 8% y en todas ellas un 6,7%.

» *Enfoque de género en la educación* (Ind. 20): sienten que Participan un 70,6% en las Consultas, el 56% en las Decisiones y el 51,7% en el Seguimiento. La Incidencia sienten que se produce en las Consultas un 49,3%, en las Decisiones un 38,6% y en el Seguimiento un 49,4%. En el ámbito Nacional siente un 18,7% que se produce esta participación-incidencia, en el Centro Educativo-Comunidad el 13,3%, en el Municipio-Departamento el 12% y en todos ellos un 8%.

Gráfico 31. Políticas de enfoque de género



Fuente: elaboración propia.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS PERCEPCIONES DE LAS OSC SOBRE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

a) *Participación en consulta-diseño*: los indicadores sobre los que se dan los mayores énfasis de percepción son: *mejoramiento de la equidad en la educación* (73,3%), *leyes del campo educativo* (72%), *mejoramiento de la relevancia-pertinencia-calidad de la educación* (72%), *enfoque de género* (70,6%), *el derecho a la educación* (69,3%), *políticas educativas en general* (61,3%), *mejoramiento o transformación del currículum* (57,3%), *desarrollo social productivo* (54%), *políticas educativas de educación primaria* (53,3%) y *políticas de atención a problemática juvenil* (52%).

b) *Incidencia en la Consulta*: los mayores énfasis se dan en *mejoramiento de relevancia-calidad de la educación* (60%), *leyes del campo educativo* (57,4%), *políticas educativas en general* (54,7%), *el derecho a la educación* (54,7%), *enfoque de género* (49,3%), *mejorar-transformar el currículum* (45,3%), *desarrollo social productivo* (42,7%), *presupuesto y recursos para educación* (41,3%), y *políticas de educación primaria* (40%).

c) *Incidencia en las decisiones*: las valoraciones más elevadas en la percepción se dan así: *mejoramiento de la equidad de la educación*

(52,4%), *hacer valer el derecho a la educación* (49,3%), *mejorar relevancia-pertinencia-calidad de la educación* (46,7%), *mejorar-transformar el currículum* (41,4%) y *leyes del campo educativo* (41,3%).

d) *Incidencia en el Seguimiento*: los mayores énfasis son: *mejoramiento de la relevancia-pertinencia-calidad de la educación* (54,7%), *hacer valer el derecho a la educación* (53,7%), *políticas de enfoque de género* (49,4%), *políticas educativas en general* (48%), *leyes del campo educativo* (45,4%), y *mejorar-transformar el currículum y políticas de atención a la juventud* (40%).

e) *Participación e incidencia con mayor presencia nacional*: los indicadores de mayor presencia nacional son: *políticas educativas en general* (32%), *leyes del campo educativo* (29,3%), *mejorar-transformar del currículum* (26,7%), y *políticas de educación técnica* (24%).

f) *Participación e incidencia con mayor presencia municipal-departamental*: los indicadores de mayor presencia municipal-departamental son: *mejoramiento de la equidad de la educación* (22,3%), *mejoramiento de la relevancia-pertinencia-calidad de la educación* (20%), *el derecho a la educación* (18,7%) y *presupuesto y recursos para la educación* (17,3%).

g) *Participación e incidencia con mayor presencia en el centro educativo-la comunidad*: los indicadores de mayor presencia son: *desarrollo social y productivo* (22,75), *mejoramiento de la equidad de la educación*, *presupuesto y recursos para educación* y *leyes del campo educativo* (18,7%), *el derecho a la educación* y *mejorar la relevancia-pertinencia-calidad de la educación* (17,3%).

h) *Los indicadores de más alto porcentajes de valoración* son: en *incidencia en la decisión*, *el mejoramiento de la equidad de la educación* (52,4%), en *incidencia en el seguimiento*, *el mejoramiento de la relevancia-pertinencia-calidad*.

i) *Los indicadores de más bajo porcentaje* son: en *incidencia-decisión*, *políticas de educación superior*; en *incidencia-seguimiento*, *las políticas de educación preescolar*.

j) *Políticas de mayor y menor porcentaje en el nivel nacional*: la de más alto porcentaje es *políticas educativas en general*, y la de menor la *gestión educativa escolar*.

k) *Políticas de mayor y menor porcentaje en el nivel municipal-departamental: la de mayor porcentaje es el mejoramiento de la equidad en la educación y la de menor es la política de educación de adultos.*

l) *Políticas de mayor y menor porcentaje en el nivel de centro educativo-comunidad: la de mayor porcentaje es el desarrollo social productivo y el de menor, la política de educación preescolar.*

En conclusión, *puede afirmarse que las percepciones coinciden en el énfasis de la participación en torno a la preocupación por la equidad de la educación, las leyes educativas y la relevancia pertinencia-calidad de la educación, lo que coincide con datos anteriormente explicados. Esta percepción coincide, también, con los énfasis en la incidencia sobre los mismos tópicos. Esta participación e incidencia se dan sobre todo al nivel nacional y municipal-departamental. Al nivel de dentro educativo-comunidad también ocurre la preocupación por la equidad de la educación, a lo que se añade la de desarrollo social y productivo. En contraste, puede decirse que las percepciones con el mínimo énfasis están referidas, en la participación e incidencia, a la educación preescolar y la educación superior. De la misma manera, al nivel nacional, la de menor énfasis es la Gestión Educativa; al nivel Municipal-Departamental, la Educación de Adultos; y al nivel del Centro Educativo-Comunidad, la Educación Preescolar.*

ESPACIOS, ESTRUCTURA Y CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA MÁS RECONOCIDOS POR SUJETOS CLAVES

ESPACIOS Y CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

Los sujetos entrevistados (Anexo I.2.2.) coinciden en los siguientes aspectos:

- » *Existen espacios de participación pero con medianos niveles de calidad en la participación de las OSC: la percepción general es*

que no se ocupan todos los espacios disponibles, y en los que son ocupados, la calidad de la participación no es satisfactoria. Las instituciones que debieran promover la participación no lo hacen; son las organizaciones de la SC las que se esfuerzan por abrirse camino para participar en espacios institucionales.

- » *El Consejo Nacional de Educación es visto como una instancia de gran importancia* para la convergencia, articulación y coordinación de políticas educativas al nivel nacional, aunque reconocen que ha desarrollado poca actividad y proyección y requiere reconstruir su estructura sobre la base de lo aprobado recientemente en la Ley General de Educación.
- » *El nivel local representa el espacio privilegiado de participación e incidencia:* en tanto las decisiones educativas se acerquen más a lo local, responderán de forma más ajustada a las demandas de las comunidades. Juan Bautista Arríen, director del IDEUCA con muchísima experiencia en la educación del país afirma: “Yo visualizo ahí [en la descentralización municipal] una especie de institucionalización de la participación, de forma más coherente, más de acuerdo a lo que nos dejó el principio de la filosofía griega en tres pilares: la justicia, la isonomía [igualdad ante la ley] y la democracia” (Entrevista).

Exponen que los espacios desde el municipio, la comunidad y la escuela son lugares cada vez más privilegiados para una participación contextualizada y efectiva, más que la de nivel nacional, aunque sin obviar ésta por la importancia estratégica que tiene. Así, los *consejos municipales de educación*, los *consejos directivos de los centros* son valorados como potenciales espacios de incidencia, aunque perciben como poco relevantes la mayoría de los temas que se tratan en ellos. En tanto la participación se aproxima más a las comunidades, tanto responderá a sus aspiraciones legítimas. La participación adquirirá un enfoque interdisciplinario de totalidad orientado al empoderamiento de los actores.

- » *Los espacios de participación menos estructurados son más efectivos:* a juicio de los sujetos claves consultados, son los es-

pacios que no están estructurados ni definidos por leyes o normativas, los que son más propicios para avanzar en la efectividad de la participación.

- » *Existen espacios de participación “vacíos”*: muchos espacios han estado vacíos sin ser ocupados, porque la sociedad civil no estaba preparada o estaba desinformada sobre su existencia. Sin embargo, en la medida que las iniciativas se han ido suscitando y dados a conocer tales espacios, los mismos se han ido llenando.

Cuadro 2. Autopercepción de las OSC sobre su participación en la educación

Existen espacios de participación, pero con medianos niveles de calidad en la participación de las OSC.	El Consejo Nacional de Educación es visto como una instancia de gran importancia.
El nivel local representa el espacio privilegiado de participación e incidencia.	Los espacios de participación menos estructurados son más efectivos.
La Autonomía Escolar representa, generalmente, un espacio de participación formal.	Se ha avanzado mucho en la participación pero poco en formular propuestas.
Existen espacios de participación “vacíos”.	La calidad de la participación es limitada.
Consideran que la participación de los maestros y maestras es prácticamente inexistente	Los conflictos existentes entre organizaciones sociales los atribuyen a diferencias políticas.
Predomina la cultura de articular esfuerzos entre organismos e instituciones que no presentan contradicciones político-ideológicas.	Los espacios existentes se han prefigurado y conquistado, por lo que no representan una dádiva del Estado.
Prevalece una visión de responsabilidad unilateral.	Una de las mayores debilidades reside en el afán de protagonismo y competencia entre organismos.
La falta de voluntad política de las instituciones responsables.	A mayor conocimiento e intercambio entre organismos e instituciones, se supera la desconfianza y crece la motivación y el sentido de la participación.
Las organizaciones civiles requieren manejar mucha más información para fundamentar mejor la calidad de su participación.	Los espacios de debate están facilitando un cambio de paradigma cultural.
El rol de suplencia de las OSC se encuentra en el corazón mismo del programa neoliberal.	La poca eficiencia en la conducción institucional de instancias de participación se alimenta, de alguna forma, de la falta de compromiso y responsabilidad.

Fuente: elaboración propia.

- » *La calidad de la participación es limitada:* aún perciben que la calidad de la participación se encuentra en un nivel intermedio, pero que rápidamente se está avanzando con propuestas; consideran que se participa en la ejecución, pero no en el seguimiento, evaluación y sistematización, y tampoco llegan a incidir en el nivel superior de toma de decisiones.
- » *Consideran que la participación de los maestros y maestras es prácticamente inexistente,* dado que, por lo general, son los directores los que son consultados y algún maestro de confianza que no representa el sentir del resto. Un ejemplo es el proceso de transformación de las escuelas normales en el que los formadores y formadoras no han sido consultados.
- » *La autonomía escolar representa, generalmente, un espacio de participación formal:* respecto al Programa de Autonomía Escolar y su reconversión en centros de participación educativa, el criterio prevaleciente es que la participación en este programa tiene un carácter formal y “disfrazado”, por cuanto ya son preestablecidas las políticas desde el nivel central, reservando a estos espacios el rol de aplicación y apoyo. El proceso de elección de sus representantes acaba constituyendo un proceso dirigido, selectivo e incluso politizado, lo que limita el nivel de actuación y autonomía real de estas instancias, quedando su rango de acción limitado a aspectos operativos sin incidencia en la calidad educativa. La participación de los padres de familia, a juicio de los entrevistados, se limita a conocer los informes de calificaciones de sus hijos y a aportar recursos para el centro, relegando los temas de mayor importancia como es el rendimiento académico y la calidad del aprendizaje.
- » *Se ha avanzado mucho en la participación pero poco en formular propuestas:* hay conciencia de que las organizaciones han avanzado la mitad del camino en la cultura de participación, existiendo bastantes oportunidades para participar e incidir, por lo que aún hace falta que incorporen propuestas en la participación, además de involucrarse sin esperar que se les llame a participar; sobresale el sentimiento de que es necesario, aún, que la sociedad civil se disponga a la participación, más allá de las modas,

como el mejor medio para hacer valer sus propuestas y lograr incidir en procesos dirigidos a concretar el derecho a la educación y otros derechos, no sólo porque figuren en las leyes, sino porque son naturales a las personas.

LOS CONFLICTOS EN LA PARTICIPACIÓN

- » *Los conflictos existentes entre organizaciones sociales los atribuyen a diferencias políticas:* en la primera parte de la década de 1990, ante las propuestas de trabajo conjunto de las ONG, las organizaciones sociales presentaban inconvenientes para realizar trabajos conjuntos con otras de tendencias políticas diferentes. Esta polarización se ha logrado superar, en gran parte, aunque contribuyó a distanciar los logros esperados de la participación. No obstante, *aún predomina la cultura de articular esfuerzos entre organismos e instituciones que no presentan contradicciones político ideológicas.* A pesar de esta herencia, en diversos momentos de la historia de estos últimos diez años, los organismos han podido comprobar que, en la medida que se han roto los hielos y fantasmas de la desconfianza, en el fondo, las diferencias se han difuminado con relativa facilidad. Dos ejemplos muy claros son el Plan Nacional de Educación en el año 2000 y el Foro Nacional de Educación 2004-2006.
- » *Los espacios existentes se han prefigurado y conquistado, por lo que no representan una dádiva del Estado:* los sujetos claves entrevistados son del criterio que es difícil identificar espacios que hayan sido proporcionados por la iniciativa y voluntad de los gobernantes, residiendo la matriz de la mayoría de ellos en las presiones, iniciativas y propuestas que años antes realizaran organismos de la sociedad civil. Así, el CONPES surgió de una primera iniciativa de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER); la Ley de Participación Ciudadana nació de iniciativas grupos promotores como *Hagamos Democracia* y *centro de derechos constitucionales* de la sociedad civil.

DEBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN

- » A pesar de los aprendizajes heredados de la década de los años 80, las OSC tienen poca claridad sobre la participación y sus compromisos: esperan que sea el Gobierno que acepte sus criterios y propuestas y se comprometa a cumplirlos, pero no toman en cuenta la responsabilidad compartida que tienen en ello. Existe una brecha entre los aprendizajes que desarrollaron en los años 1980 y los niveles de implicación que tienen en la participación, lo que se puede explicar, en tanto en esa década la participación social era parte consustancial al Estado, mientras que ahora no lo es; entonces todo se le facilitaba a la participación, ahora exige una lucha su conquista. Uno de los entrevistados, Miguel de Castilla, experto conocedor de las OSC señala: “No hay un encuentro coherente entre ese aparente buen desarrollo venido de los años 80 con lo que ahora ofrece jurídicamente el Estado [...] la participación en los cabildos abiertos [...] es todavía muy endeble” (Entrevista).
- » *Prevalece en las OSC una visión de responsabilidad unilateral:* la lucha por ampliar espacios se ha venido ampliando y fortaleciendo, sin embargo, una vez que se ha ganado el espacio, ya desde dentro, no hay conciencia de que ello implica corresponsabilidad. El Estado, en muchas de estas circunstancias, asume el poder casi absoluto sobre los ciudadanos y la sociedad civil, quedando la participación reducida a mera formalidad y atribución personal, en tanto se pierde la relación con el organismo al que debe su representación. Aún hace falta que la OSC y el Estado comprendan que se trata de una relación entre ambas partes que se coeducan en la participación y las responsabilidades que de ella se desprenden.
- » *Una de las mayores debilidades reside en el afán de protagonismo y competencia entre organismos:* la cultura del país y la corta vivencia de su democracia explican el interés marcado de organismos por sobresalir o competir con otros en la participación. Esta cultura, no obstante, gradualmente se está superando, en tanto las organizaciones reflexionan de manera compartida y

debaten sobre cómo superar tales debilidades, en honor a ganar más fuerza y espacio con una unidad sólida en el marco de la diversidad que ha de caracterizar a las organizaciones de la sociedad civil.

- » *La poca eficiencia en la conducción institucional de instancias de participación se alimenta, de alguna forma, de la falta de compromiso y responsabilidad* en la participación sostenida de las OSC. En la medida que las organizaciones no exigen con beligerancia su derecho a participar de forma pertinente, alientan aún más la cultura institucional de manipulación e inercia de la participación social.
- » *La participación es un proceso en el que hace presencia la cultura de “poder”*: ello hace que el Estado no quiera desprenderse de ese poder, transformando la cultura de poder en la cultura del servicio público. A tenor de esto, las OSC han avanzado en la participación, pero no hay homogeneidad. Se forman grupos con intereses en la participación no siempre legítimos, claros ni coincidentes con los intereses sociales que dicen representar. Este poder es usado, también, para la sobrevivencia de los OSC. En tanto, por ejemplo, una mesa educativa o un consejo municipal de educación tengan intereses de poder vinculados a partidos políticos, imposibilitará responder a las demandas educativas de toda la población.
- » *Hace falta que las OSC logren sistematizar sus aprendizajes*: en tanto esto se haga realidad, las OSC acumularán nuevos saberes sobre la importancia de la participación en la educación, a la vez que posibilitará cuestionar en mayor grado el saber académico tradicional, para que el mismo logre alimentarse del saber práctico. La ausencia de esta práctica hace que los programas que se desarrollan con poblaciones meta no tengan sostenibilidad, por no saber acaudalar los aprendizajes que deben desprenderse de los procesos de intervención. Es por ello que, con frecuencia, la sociedad y las instituciones se preguntan sobre el nivel de efectividad de los cuantiosos recursos que las OSC reciben de sus patrocinadores.

- » *Se da mayor participación pero con poca incidencia:* todos los datos recabados confirman que la participación de las OSC en educación se ha incrementado, en tanto también los espacios se han abierto o están siendo más ocupados. Sin embargo, esta participación en muchos casos tiene carácter formal, quizás por la creencia de que basta con participar para que se produzca la incidencia. Lo cierto es que la política educativa continúa siendo definida por el MECD sin previas consultas, y que la participación sólo se produce en el proceso de ejecución de tales políticas.

OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN

- » *La falta de voluntad política y transparencia de las instituciones responsables genera desconfianza y frustración en las OSC:* este obstáculo neutraliza y desnaturaliza los esfuerzos de participación, en tanto han de ser los responsables del Estado, del Gobierno, quienes demuestren voluntad de cumplir con las normativas y leyes que mandatan espacios de participación. Se convoca a las OSC pero es para apoyar y ratificar, como ha ocurrido en el caso del CONPES, lo que incrementa las desconfianza y la frustración que les desmovilizan de una participación efectiva.
- » *El rol de suplencia de las OSC se encuentra en el corazón mismo del programa neoliberal:* la reducción del Estado, en la práctica, parece entenderse como la delegación de responsabilidades que deberían ser irrenunciables, como es el derecho a la educación, a otras instancias y OSC, lo que convierte a la educación fácilmente en algo privado, sin recursos del Estado, a merced de los recursos de la ciudadanía y de organismos de cooperación. En este planteamiento reside la falta de sostenibilidad de estos programas delegados a las OSC, quedando sometidos a los vaivenes e intereses del mercado y de organismos de cooperación. Hace falta que las OSC logren encontrar con claridad el rol que les corresponde jugar en este orden, más allá de la mera suplencia ante la desresponsabilidad del Estado.
- » *La dependencia que guardan respecto al apoyo de organismos cooperantes,* frecuentemente, hace que la OSC supediten sus po-

líticas y las del país a los intereses de quienes les financian y no a las demandas sociales.

- » *Es evidente la paradoja existente: en tanto el Estado asuma plenamente su responsabilidad en la educación, las funciones de suplencia de las OSC serán menos justificables:* en realidad, el germen de la desaparición de las OSC se ubica en el hecho que el Estado asuma los roles y responsabilidades que tiene con la educación. Más allá del rol de las ONG's, sin embargo, siempre la participación social organizada será una necesidad para el logro de una educación integral de calidad.

FACILITADORES DE LA PARTICIPACIÓN

- » *En tanto crece el conocimiento e intercambio entre organismos e instituciones, se supera la desconfianza, mejora la motivación y el sentido de la participación:* coinciden los sujetos consultados en que es de suma importancia que las organizaciones y sus miembros logren conocer más y mejor a otras organizaciones, especialmente a las instituciones con las cuales requieren colaborar participando en procesos comunes. En tanto este conocimiento y comunicación se logre dar, se superará el mayor obstáculo: la desconfianza, generalmente atribuible a diferencias políticas e ideológicas.
- » *Las organizaciones civiles requieren manejar mucha más información para avanzar más en la calidad de su participación:* la experiencia de los sujetos claves muestra que muchos espacios de participación son poco eficientes en su grado de incidencia, en tanto no disponen de la información necesaria imprescindible para participar con criterios y propuestas bien argumentadas. Así por ejemplo, se ha podido comprobar que las OSC no tienen el conocimiento debido de las políticas educativas oficiales.
- » *Los espacios de debate y formación están facilitando un cambio de paradigma cultural:* en la medida que estos espacios (cursos, foros, mesas redondas, seminarios, talleres, etc.) de debate articulan la reflexión crítica y la argumentación de posiciones,

sobre la base de una práctica asistida y alimentada por nuevos modelos teóricos, en esa medida los sujetos evolucionan en sus representaciones mentales, culturales y prácticas. La formación sistemática es una necesidad.

- » *La diversificación de los niveles de especialización de las OSC es amplia y cada vez más capacitada:* aún cuando el mercado de trabajo del sector se ha venido ensanchando y más especialistas ocupan los cargos de dirección de los organismos, la formación se constituye en el mejor aliado del fortalecimiento y solidificación de las organizaciones y de la consistencia y efectividad de su participación e incidencia.
- » *¿Qué hace falta, pensando el futuro de la participación?* Una *estrategia común* fundada en la riqueza que presenta la unidad en la diversidad, juntando capacidades y recursos y sistematizando experiencias de las que logren desprenderse nuevos aprendizajes que faciliten enriquecer los modelos teóricos, de forma que éstos logren permear y mejorar las prácticas.

Frente a los pactos políticos que no han beneficiado a las mayorías pobres del país ni les han proporcionado oportunidades educativas pertinentes a sus demandas, urge la necesidad de un auténtico *pacto social* de las OSC con las instituciones gubernamentales, en función de asumir las responsabilidades que a cada parte le corresponden, y lograr que la política educativa impacte en la superación de la pobreza y promover un desarrollo justo y sostenible.

ESTRUCTURA Y PROCESOS AUTÉNTICOS Y NO AUTÉNTICOS

DESARROLLADOS, POSICIONAMIENTO Y GRADO DE INCIDENCIA ALCANZADO

Lo anteriormente planteado facilita los ingredientes para entrecruzar los factores intervinientes en las estructuras, procesos, posiciones asumidas y grados de incidencia alcanzados por los actores sociales en la política educativa.

Una primera constatación sobre las políticas públicas es que la cultura prevaleciente apunta a que las mismas sean elaboradas a

partir de las visiones que posee el equipo técnico que asesora y dirige la educación en torno al ministro de Educación. Las mismas no poseen un carácter intersectorial ni se presentan como el centro de interés en los planes de desarrollo del gobierno. En este sentido, no cuentan con la legitimidad requerida, ni surgen de la participación local, lo que provoca que los municipios no se sientan representados en ellas ni vean en ellas respuesta a sus demandas. Esto es más doloroso en los municipios con la educación descentralizada, tomando en cuenta que una condición necesaria de la descentralización ha de ser que las políticas que se definan surjan de las necesidades locales, de otra manera, los procesos de descentralización quedarán reducidos a meros procesos de desconcentración.

Las posiciones asumidas por la SC aún no han logrado permear este tipo de procesos impositivos de las políticas educativas desde lo local, limitándose a conocerlas, asumirlas y orientar sus acciones para colaborar en su concreción. La debilidad existente en el funcionamiento de los consejos municipales de educación y los consejos escolares hace que aún no surjan iniciativas de políticas desde los municipios.

Dos instancias nacionales –el Consejo Nacional de Educación y el Foro Nacional de Educación– ofrecen el entorno apropiado para cuestionar, mejorar o proponer las políticas educativas. El primero, recientemente aprobado por la Ley General de Educación, aún no se ha conformado con todos los representantes correspondientes y ya está siendo convocado de acuerdo a las circunstancias, aunque sin la presencia de representantes de las OSC tal como lo indica la ley. Aún las comisiones técnicas nacionales articuladoras, ya instaladas, no han iniciado su trabajo. El FNE está volviendo a desplegar su fuerza con la mira puesta en la realización del V Foro en el que las comisiones técnicas nacionales sometan a aprobación sus planes de trabajo. El documento que sistematiza los resultados de la reflexión y debate del FNE, “Plataforma Innovadora para la construcción de un Sistema Educativo Renovado 2006-2015”, en el que están contenidos las políticas, objetivos y estrategias de la nueva educación, aún no ha logrado el apoyo requerido del CNE y del Estado. La presencia en él del MECD continúa siendo débil, lo que hace suponer que sus pro-

puestas, en la práctica, no cuentan con su respaldo explícito debido. Queda, por consiguiente, aún pendiente convertir estas propuestas en las que han participado las OSC que quisieron involucrarse, en políticas en acción por parte de las instituciones involucradas.

En el caso del CONPES y sus órganos su clara dependencia o manejo de la presidencia de la República, lo ha convertido en una instancia poco genuina con respecto a los intereses de los sectores más pobres, razón por la cual sus niveles de incidencia en el ámbito educativo han sido reducidos.

Son encomiables los esfuerzos que realizan redes de organismos en la lucha por el derecho a la educación y por hacer presentes sus demandas en las agendas de los partidos políticos en las elecciones nacionales de noviembre 2006, como también lo son los procesos de descentralización de esta lucha en los municipios con las agendas locales de educación en beneficio de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como la incorporación de tales políticas locales en cada municipio. No obstante, mientras las alcaldías en los municipios y las delegaciones del MECD no cuenten con las partidas presupuestarias necesarias, será muy difícil que tales intenciones logren ser cubiertas desde el municipio. La labor de suplencia de las OSC y sus organismos cooperantes para llevar a efecto estas intenciones locales es encomiable pero limitada y poco sostenible. El gran esfuerzo que realizan las alcaldías para elaborar sus *planes de desarrollo* y, en varios casos, para diseñar *planes municipales de educación* auguran un mejor futuro, siempre que los esfuerzos de gestión de recursos sea consecuente y que la responsabilidad del Estado desde el nivel central se mantenga. El papel que, en este sentido, están llamados a desarrollar los consejos municipales de educación, los consejos escolares, las mesas educativas, las comisiones de educación y todas las instancias de coordinación local que promueven la educación, tiene cada día mayor relevancia, como también lo tiene la formación y capacitación técnica y pedagógica que reciban para comprender mejor el hecho educativo y actuar en consecuencia.

Aún en la mayoría de municipios el poder local camina por rutas paralelas con las organizaciones civiles interesadas en el desarrollo educativo. Algunas logran coordinar esfuerzos con las alcaldías y las

delegaciones departamentales y municipales del MECD, mientras otras acaban realizando funciones supletorias con proyectos sin perspectiva de responsabilización de la institución rectora de la educación. En otros casos, como ocurre en el proyecto de UNESCO *Educavida* de educación rural, que se desarrolla en la comunidad de Santa Cruz, Municipio de Estelí, la coordinación requerida con el MECD en la perspectiva de sostenibilidad del proyecto, aún es débil, por lo que no existe garantía de que el mismo se comprometa con su sostenibilidad.

Al analizar las posiciones de los actores frente a las actitudes institucionales se percibe que se da un proceso de maduración en la participación hacia una posición cada vez más responsable por parte de las OSC y algunas instituciones gubernamentales. No obstante, aún se percibe cierta inercia de parte de las OSC para avanzar y demandar algunos espacios vacíos de incidencia. Por ejemplo, en el Foro Nacional de Educación, mientras algunos organismos mantuvieron su representación beligerante, en otros casos la representación se redujo a un nivel personal o fue abandonada ante la exigencia de tiempo, dedicación y preparación. Ante la situación del Consejo Nacional de Educación, las OSC aún no han demandado cubrir el espacio que les corresponde. En otros casos, algunos organismos de cooperación como UNICEF, Save the Children Noruega y otros, han logrado incidir directamente o mediante proyectos financiados a OSC, en los programas y contenidos curriculares del MECD, tanto desde el nivel de Preescolar, como en Primaria, Secundaria, Educación Especial y Formación Docente.

Los maestros no cuentan con espacios propios de interlocución con el MECD y las OSC que les permita incidir en las políticas educativas, más allá de lo que establece la Comisión del Convenio del magisterio. Su presencia en el FNE ha sido precaria y en el CNE aún no han logrado desplegar posiciones de incidencia en las políticas educativas. La división existente entre las organizaciones sindicales existentes, abona a la falta de incidencia en las políticas educativas de este sector. Por otra parte, los padres y madres de familia no han logrado asociarse como organización al nivel municipal, regional ni nacional, lo que diluye sus demandas y capacidad de incidencia, limitándolos a participar en los consejos municipales y de centro. Por su

parte, los gobiernos estudiantiles han quedado restringidos al centro escolar, y su clara dependencia institucional les impide generar sus propias demandas e iniciativas, no sólo al nivel de centro, sino del municipio y del país. La organización del *Movimiento Estudiantil de Secundaria*, recientemente proyectada al país, que fuera muy beligerante en la década de los años 80, ha limitado su participación a reivindicaciones económicas y sociales más que educativas.

MOVIMIENTOS, CAMPAÑAS E INICIATIVAS DESARROLLADAS POR ACTORES FUERA DE LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN DEFINIDA

A continuación se mencionan aspectos más relevantes relativos a las iniciativas de participación que no responden a espacios definidos oficialmente.

TENSIONES Y MOVILIZACIÓN DEL MAGISTERIO, LAS OSC E INSTITUCIONES EN LA APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Un inicio signado por las diferencias, la polarización y la desconfianza: el 2 de agosto del 2006 la Asamblea Nacional rechazó el veto presidencial a la Ley General de Educación, dándose a su vez la adopción de las reformas consensuadas a los artículos 91 y 102 de la Ley de parte de la Asamblea Nacional, poniendo fin a un proceso que iniciara nueve años antes, el 27 de agosto de 1997 (De Castilla, 2006), y en que jugara un papel determinante ANDEN.

Un paso adelante en la concertación y legitimación: a inicios del 2003, ante una nueva campaña por el derecho a la educación en contra del cobro en las escuelas, se dio un paso más en la conformación de esta iniciativa, entrando en coordinación con la Comisión de Educación de la Asamblea Nacional y otros actores de la sociedad civil que habían venido trabajando la idea. El paso definitivo lo constituyó el Foro Nacional de Educación, el que a través de su Mesa de Legislación y del concurso de las diez mesas restantes, logró introducir en la Asamblea Nacional un anteproyecto de ley general ampliamente concertado.

*Una visión innovadora de la educación se hace sentir: los conceptos de *continuum educativo* y el de la *educación extraescolar* son algunos de los más innovadores. Frente al veto presidencial, durante varios meses, fue la participación, la expresión y debate públicos de algunas OSC y especialistas y, *de manera particular la fuerza mostrada por los maestros y maestras asociados al sindicato ANDEN en todo el país*, lo que posibilitó un final feliz, si bien, aún será necesario, en el futuro, introducir mejoras a esta ley.*

*Hemos asistido a un proceso de amplia concertación, presión, participación y aprendizaje mutuos: las lecciones que nos deja este largo proceso de más de diez años son varias: *en tanto concurre mayor representatividad social e institucional ampliamente concertada, las propuestas tienen mayor legitimidad; los intereses económicos de los organismos internacionales (FMI, BM, etc.) determinan la actuación gubernamental en cuanto al articulado de leyes referidos a aumentos en el presupuesto de educación y pago al magisterio; una mayor atención y seguimiento cercano a los diputados de la asamblea por parte del FNE y de las OSC facilita que los diputados tengan mayor visión y claridad y procuren deponer sus intereses ante las demandas sociales.**

LAS HUELGAS DEL MAGISTERIO: UN RECURSO FRENTE A LA INTRANSIGENCIA Y LA FALTA DE RECONOCIMIENTO

El sector magisterial, en toda su historia, ha requerido utilizar medios extraoficiales para hacer valer sus derechos. En la etapa del somocismo, antes de 1979, la lucha por las reivindicaciones salariales devino en una lucha político ideológica, en el marco de los preparativos para la Revolución Sandinista. En la década de los años 1980, aún cuando el salario de los docentes tuvo un valor adquisitivo ínfimo, las condiciones de la Revolución y de la organización magisterial ANDEN no hicieron posible la realización de ninguna huelga. La década de los años 90 puso al vivo las tensiones entre el sindicato ANDEN y el MECD. En 1991 se desarrolló la primera huelga causada por la afectación a la estabilidad laboral, la situación salarial y la violación al Convenio Colectivo. El MECD incumplió todos los acuerdos firmados, provocan-

do la inconformidad de los maestros con su gremio, retrotrayéndose ANDEN por temor en su movilización los años siguientes. En 1995 otra huelga se desencadenó. Tanto el problema salarial como la ausencia de políticas de protección social fueron el detonante. La CGTEN-ANDEN, la CONFETEC y la CNMN emprendieron un proceso hacia la unidad en la acción. El MECD, además de incumplir con los acuerdos firmados, dio origen a múltiples organizaciones magisteriales, lo que incrementó aún más la división en el sector. Como consecuencia, entre 1998 y 1999 las diversas organizaciones lograron ponerse de acuerdo para elegir a un representante ante el Comité Técnico de la Estrategia Nacional de Educación y del Plan Nacional de Educación 2001-2015. Tanto la CGTEN-ANDEN como la CONFENITEC, la CNM, la CME y la Confederación Sindical de Trabajadores de la Educación (CST), firmaron acuerdos de unidad en la acción.

Es cierto que la preocupación de los sindicatos se ha centrado en sus reivindicaciones, pero también lo es que, tales logros, son la condición necesaria para que las políticas educativas sean exitosas en las aulas: las condiciones salariales y sociales de los maestros han pasado por un proceso de gran precariedad aún no superado. El Plan Nacional de Educación establece que para el 2006 su salario debería igualar al costo de la canasta básica, y que al 2015 debería alcanzar al promedio del salario docente en Centroamérica. La penuria, condiciones de pobreza, frustración, clima institucional, baja autoestima y poco reconocimiento de la sociedad, han rebajado a la profesión docente a una situación que afecta sensiblemente su desempeño en las aulas y la calidad de los aprendizajes. En este sentido, las luchas sindicales dirigidas a contrarrestar tal situación, representan un aporte importante para que las políticas educativas de reforma educativa lleguen a las aulas.

EL OBSERVATORIO DE LA EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS: EXPERIENCIA QUE IMPLICA A LOS DOCENTES EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Más allá de los intereses institucionales oficiales, el IDEUCA en conjunto con la Federación de Organizaciones Magisteriales de

Centroamérica (FOMCA), viene realizando a partir del año 2000, un proceso de observación de las reformas educativas, cuyos investigadores de campo en los nodos de cada país son docentes de los sindicatos afiliados. Las redes territoriales de docentes que se han organizado en cada país, está posibilitando abrir un espacio nuevo de reflexión crítica e investigativa sobre los avances de las reformas educativas, propiciando, a su vez, que el sector docente se involucre en indagar sus prácticas y las institucionales. Este proceso está contribuyendo a crear una cultura sindical más interesada en luchar por la calidad de los cambios educativos.

CAMPAÑA NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN NICARAGUA

El Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua, en agosto del 2002, promovió la *campaña educativa “Escuela Abierta”* (Ayuda en Acción-Managua, noviembre 2001). Las OSC se propusieron realizar una campaña educativa de carácter nacional, cuyo propósito fue ofrecer a la población empobrecida una oportunidad para empoderarse y defender su derecho a la educación actualmente vulnerado. La campaña se caracterizó por ser específica en sus metas y acciones de fácil comunicación para todos los actores involucrados, los beneficiarios, los aliados, los indecisos y hasta los adversarios. Dados los bajos niveles de conciencia existentes sobre el derecho a la educación de parte de la población empobrecida, los blancos de la campaña fueron: la población empobrecida, los organismos civiles miembros del Foro de Educación y Desarrollo Humano, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de la República de Nicaragua y la Comisión de Educación, Cultura y Medios de Comunicación y Diputados de la Asamblea Nacional. El *objetivo general* a alcanzar fue: *empoderar a la población que hace uso de los servicios de la educación pública y a los organismos no gubernamentales del sector educativo, para la promoción y defensa del derecho de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses a una educación de calidad*. Algunas de las estrategias que se emplearon para alcanzar los objetivos fueron las siguien-

tes: campaña de sensibilización sostenida y permanente a través de diferentes medios, campaña de movilización en momentos “picos.”, formulación y aprobación de la Ley de Defensorías Escolares, investigación para diagnosticar la situación,

Algunos de sus resultados más sobresalientes han sido los siguientes: divulgación de los principios y ejes temáticos sobre el derecho a la educación a través de diferentes medios de comunicación; movilización de la población empobrecida del país, en defensa del derecho a la educación a fin de evitar los cobros en las escuelas en momentos picos; sistematización de los principales conceptos que las organizaciones civiles manejan sobre el derecho a la educación y las necesidades de capacitación en esta esfera; capacitados los dirigentes y especialistas de los ONG sobre los principios y ejes temáticos del derecho a la educación.

CAMPAÑAS MUNICIPALES POR LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN LAS ELECCIONES 2000 Y 2004

En el 2000 era la primera vez en la historia, que niños, niñas y adolescentes en los municipios presentaron a los candidatos a alcaldes sus propias agendas (Hurtado, 2006). En esta primer experiencia, los alcaldes electos no asumieron los compromisos que firmaron, por lo que se debieron desarrollar otros mecanismos de presión; no obstante, sirvió para que los actores se apropiaran en mayor grado de sus derechos. En la segunda experiencia, el proceso fue más autóctono y de mayor calidad, jugando la niñez el papel protagónico, al formular demandas acompañadas de propuestas. Los medios de prensa estimularon la participación de los candidatos y se visibilizaron los derechos de la niñez y la adolescencia. Como producto, más alcaldes se integraron a la red. Estas campañas, la presión sistemática sirvió para que las agendas fueran gradualmente incorporadas.

UN BALANCE A TÍTULO CONCLUSIVO

Rosa María Torres (2001) sintetiza muy bien este estado de cosas que presenta la situación de la participación, en tanto hemos avanzado en el discurso de la participación y su puesta en escena, sin embargo los resultados educativos aún se hacen esperar, por lo que es bueno preguntarse con qué calidad se da la participación desde ambos lados: “A pesar de la oficialización del discurso participativo, y del impulso efectivo de la participación de determinados sectores a través de medidas y programas, nunca antes hubo tanto reclamo (comunidad escolar, ONG, movimientos sociales, etc.) por participación y consulta, o por las debilidades e insuficiencias en el manejo de éstas. Las reformas convulsionaron el panorama educativo y afectaron de distinto modo a los distintos actores [...] En cualquier caso, los resultados [...] están aun por verse y, en general, han sido hasta la fecha desalentadores” (Torres, 2001, p. 5).

Son evidentes las paradojas que enfrentamos: de una parte, las instituciones educativas se mueven entre los mandatos de las leyes en cuanto a la participación y la cultura impositiva y centralista; de otro, las organizaciones se debaten entre un discurso aún poco comprendido e informado y una práctica reivindicativa, exigente pero poco propositiva y comprometida.

TENDENCIAS GENERALES DE LA PARTICIPACIÓN, INCIDENCIA Y ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES, ORGANISMOS

a) El horizonte de las políticas educativas en los países centro-americanos presenta cierta homogeneidad en cuanto a su interés por la equidad, la calidad, la gestión moderna, la profesión docente y la participación ciudadana. Es de esperar que, si bien el magisterio ha sido limitado a aplicar las políticas, logre avanzar en sus demandas salariales, sociales y profesionales y en su participación efectiva en el proceso de gestión de las políticas educativas. Las divisiones de los sindicatos, una característica de vieja data, se espera avancen hacia posiciones de unidad en la acción, lo que facilitará su presencia e incidencia en la política educativa en la región.

b) La estructura del sistema educativo en cuanto a la participación de niños, niñas, adolescentes y adultos pobres en los espacios educativos es profundamente excluyente de los más pobres. Las tasas de cobertura, las condiciones educativas, los indicadores de abandono y promoción en la educación aún no mejoran en la medida esperada, lo que requiere de un cambio de lógica en la voluntad política gubernamental y en la cantidad de recursos que se destinan en la oferta educativa.

c) El Foro Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Educación representan las instancias nacionales de mayor potencial de incidencia para la SC. Se espera que las organizaciones logren apropiarse gradualmente de los mismos para hacer valer sus propuestas en las conclusiones y decisiones que se tomen en estas instancias nacionales de máximo nivel.

d) Son diversas las posiciones en que se ubican las OSC en su actuación ante las políticas educativas y en su dependencia de la cooperación internacional: sus niveles de madurez, la diversidad y grado de especialización alcanzados, así como los procesos de articulación e interacción entre ellas, está gestando nuevos espacios y formas de participación más sólidos e incisivos, lo que puede facilitar que, según su especificidad y misión, logren posicionarse más firmemente de los espacios de participación mixtos o independientes, con agendas más congruentes, propositivas y responsables ante la política educativa. Es clara la evolución que muestran en este período, desde posiciones más paternalistas y con roles que le corresponden al Estado, hacia visiones con mayor incidencia en una educación para el desarrollo y un quehacer que compromete más al Estado. En este mismo sentido, un tema pendiente es cómo las OSC lograrán ubicar sus proyectos financiados por la cooperación internacional en función de la política educativa institucional y no de las políticas e intereses que puedan tener tales organismos.

e) Las percepciones de representantes de OSC y de otros espacios de participación e incidencia enfatizan en su preocupación por la equidad, relevancia-pertinencia-calidad de la educación: sus percepciones coinciden, en mayoría, en cuanto al énfasis de la participación en torno a la equidad de la educación, las leyes educativas y la

relevancia-pertinencia-calidad de la educación, lo que coincide con datos anteriormente analizados. Esta percepción coincide, también, con los *énfasis en la Incidencia* sobre los mismos tópicos. Esta participación e incidencia se da con mayor énfasis en el *nivel nacional y municipal-departamental*. Al nivel de Centro Educativo-Comunidad también ocurre la preocupación por la equidad de la educación, a lo que se añade la de desarrollo social y productivo. Es de esperar que estos énfasis logren profundizarse, a la vez que incorporen otros a la luz del desarrollo que vaya teniendo la educación y el país.

f) El quehacer de las OSC en las comunidades posee características pedagógicas innovadoras: sus aprendizajes comprometidos, contextualizados y transformadores, orientados a defender el derecho a la educación, sus visiones sistémicas articuladas con la comunidad se expresan, hacia el futuro, como una plataforma pedagógica de gran influencia para oxigenar las políticas educativas oficiales y las reformas educativas. Es de esperarse que esto se haga realidad, en tanto las OSC articulen más sus cometidos con el poder local y sus planes de desarrollo, así como con los centros educativos y sus instancias de participación.

g) Los centros educativos representan el lugar privilegiado para hacer valer la participación e incidencia en las políticas educativas locales: en tanto los consejos municipales de educación y los consejos de centro amplíen la participación de las OSC, reconozcan el rol que han de desempeñar y articulen sus esfuerzos con el poder local, es de suponer que la participación y su incidencia se harán más efectivas.

h) Los procesos informativos y comunicacionales cada día revisiten mayor importancia como catalizadores de la participación. En tal sentido, la participación y su grado de incidencia desde el nivel nacional y local se harán más efectivos, en la medida que las instituciones nacionales y locales sean más transparentes e informen y se dejen informar desde el nivel local. Estos procesos informativos, cada día más demandados, contribuirán a que las OSC adquieran mayor claridad, comprensión, asunción y responsabilidad.

i) Las leyes y los espacios de participación que han abierto sirven de principal referente a las OSC en su participación. Se requiere que

las mismas sean más divulgadas y conocidas, a la vez que complementadas por nuevas leyes que en sí configuren un auténtico sistema legal de la educación. La Ley General ha supuesto un espacio de lucha y cohesión de las OSC, y constituye el principal hito de la educación, pensando el futuro, para apostar a los cambios necesarios y fortalecer la participación social. Es de esperar que el FNE y el CNE avancen en la formulación de nuevas leyes y en renovar las actuales desde la perspectiva de un auténtico sistema legal de la educación.

j) En la medida que se logra la coordinación institucional con las OSC en la gestión de políticas educativas, se logra mayor efectividad: las experiencias analizadas muestran que la interacción de las instituciones con la SCD profundiza aprendizajes mutuos y elimina desconfianzas, siempre que tal interacción sea transparente. Los espacios que las OSC han ganado aún son poco productivos, en cuanto a las propuestas que formulan y los compromisos y responsabilidades compartidas que conllevan cambios relevantes en la política educativa. La evolución progresiva en los avances logrados al presente, prefigura espacios más sostenibles, integrales y auténticos de participación para el futuro.

k) Los obstáculos existentes están siendo objeto de reflexión crítica compartida por las OSC, lo que augura su superación progresiva. Los niveles de conocimiento y asunción, la capacidad de formular propuestas compartiendo compromisos y responsabilidades, la competencia por el protagonismo y los procesos de contaminación del “poder”, están siendo temas de reflexión crítica de parte de las OSC. En tanto avancen más rápidamente en este proceso, mayor incidencia podrán tener en los cambios que se requieren promover, también, en la cultura de las instituciones, la que aparece amalgamada con concepciones de poder más que del servicio.

l) La participación camina hacia posiciones más dinámicas y exigentes: se puede prever un escenario futuro en el que las OSC logren llenar los espacios vacíos y superar plenamente posiciones de acomodamiento frente a la inoperancia de estructuras mixtas nacionales y locales de incidencias. En tanto este escenario se haga realidad, se agilizará el cambio de paradigma de las instituciones,

exigiendo *compromisos éticos* con las promesas hechas en las campañas electorales.

l) Las iniciativas independientes tomadas por las OSC, sindicatos y OSC a lo largo de este período han permitido cosechar leyes y abrir espacios que aún no se han logrado llenar. Las huelgas de maestros han propiciado un proceso lento, difícil y, aún pendiente, de unidad de las denominaciones sindicales y mayor reconocimiento y calidad de vida para el sector y para la educación. Los procesos investigativos en los que se desempeñan investigadores de los sindicatos centroamericanos están promoviendo un cambio cultural en la participación docente, hasta ahora reivindicativa, expresado en la lucha para lograr políticas educativas pertinentes. Las campañas por la educación y por los derechos de los niños y adolescentes al nivel nacional y local, han aportado mayor conocimiento, involucramiento y conciencia del derecho a la educación y la exigencia de cumplir con él para todos los sectores.

m) La aprobación de la Ley General de Educación ha posibilitado tensar las fuerzas de la participación: el papel jugado por el FNE en este proceso, así como la dinámica del magisterio orientado por el sindicato CGTEN-ANDEN, han posibilitado su aprobación, aún con los vacíos que le acompañan. El fortalecimiento del gremio de los maestros en este proceso, y el derrotero que marca la ley caminan en una tendencia de mayor despliegue y consolidación, en tanto el referente de la ley, seguramente, alentará mayores esfuerzos de las OSC y magisteriales para el logro de políticas educativas auténticas, sostenibles y efectivas.

n) Aún es grande la brecha existente entre las visiones y misiones de las OSC y el desempeño de su participación e incidencia real: aún con los avances alcanzados por las OSC en su participación e incidencia, prevalece la urgencia de llenar los espacios vacíos, fortalecer la calidad de la participación y demandar su buen funcionamiento. En la medida que la autopercepción de las OSC visibilice esta necesidad, es de esperar un avance significativo en esta dirección. La fortaleza alcanzada por las OSC y el magisterio, aún con los cambios políticos del país, difícilmente regresarán en sus posiciones.

CAPÍTULO 4. CASO EMBLEMÁTICO DE PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA: LAS MESAS EDUCATIVAS

LAS MESAS EDUCATIVAS DE ESTELÍ, SOMOTO Y OCOTAL Y SUS CONTEXTOS:

*El contexto en el que se desarrolla esta experiencia tiene su núcleo de origen en las leyes y normativas que rodean a la gestión municipal. La población municipal tiene el derecho y obligación de participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva, hacer peticiones, denunciar anomalías, formular sugerencias de actuación a las autoridades municipales, individuales o colectivamente y podrán respaldar o rechazar las gestiones de sus autoridades municipales ante las instancias del gobierno central; apoyar la realización de acciones y obras de interés social municipal por medio del trabajo comunitario (Art. 16, Inc. 2 y 6). Cada *concejo municipal* puede crear órganos colegiados e instancias de participación ciudadana en que pueden participar instituciones estatales, organizaciones económicas y sociales comprometidas en el desarrollo socio - económico integral del Municipio para coordinar el ejercicio de las atribuciones municipales con sus programas y acciones, así como promover la cooperación interinstitucional (Art. 37).*

Desde este entorno con perspectiva local, viene desarrollándose una experiencia dinámica de participación educativa que ha sido recientemente sistematizada por el IDEUCA (Espinosa, 2005). La

COMPARANDO LAS TRES EXPERIENCIAS

Las tres mesas están siendo apadrinadas por el Proyecto de Extensión de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica, lo que en esta primera etapa constituye un apoyo fundamental, pero que, mirando al futuro, pudiera crear cierta dependencia, que es necesario superar, en tanto las mesas se han propuesto funcionar a partir de sus propios recursos y sólo, eventualmente, aprovechar los provenientes de la cooperación externa, con lo que estarían asegurando su sostenibilidad.

Son una expresión de la democracia para la educación del país: las mesas son una expresión de la construcción de la democracia en el país, únicas en su género, si bien en varios departamentos el IDEUCA al desarrollar cursos de postgrado, está animando la extensión de experiencias similares. Estas representan un ejemplo de participación ciudadana y de coordinación entre lo social, lo público y lo privado.

Son expresiones auténticas de descentralización educativa: en este modelo de estructura participativa se gestan auténticos procesos de descentralización educativa, en tanto el MECD comparte y cede atribuciones a los miembros de la sociedad civil organizada y a los gobiernos locales. Las mesas tienen un origen diferente; la de Estelí fue creada por el gobierno local para formular su Plan Estratégico de Desarrollo y después continuar cumpliendo con los mandatos de la ley en lo relativo a la participación ciudadana; la mesa de Ocotal se engendra en la Coordinadora de la Niñez y la Adolescencia, y su consolidación y posterior crecimiento se debe al impulso que le imprime el MECD; y la de Somoto se origina de una iniciativa de la Comisión de la Niñez y la Adolescencia con el propósito de ampliar la participación y su ámbito de acción.

Los miembros que las integran: la mesa de Estelí está compuesta por representantes de entidades que tienen entre sus funciones atender el componente educativo; una entidad que había estado ausente es el MECD, pero en los últimos meses ha cobrado un liderazgo muy positivo respecto a la mesa, siendo elegida la delegada

municipal como Secretaria Ejecutiva de la Mesa; en Ocotal también la componen representantes institucionales y de OSC, pero el MECD es uno de sus principales protagonistas; en Somoto participan en armonía representantes institucionales, de OSC y personas naturales, logrando incorporar a maestros jubilados y educadores de renombre que no radican en el municipio, lo que ha permitido unir experiencia y buenas prácticas históricas.

Las mesas educativas son simiente de un nuevo paradigma educativo: en los tres municipios, la simiente de las mesas responde a la propuesta que viene planteando el IDEUCA de renovar el sistema educativo, trascendiendo del concepto de la escuela hacia una perspectiva más amplia en la cual participen el sistema de educación escolar y no escolar, es decir, los subsistemas de educación formal y no formal y, en un futuro, el subsistema de educación informal.

Una experiencia que trasciende las barreras geográficas: la mesa de Ocotal se concibe como un espacio de interlocución, con sentido y visión estratégica y reconocimiento local, nacional e internacional (Padilla, 2005). Constituye, al igual que las otras, una oportunidad para trascender a otros municipios; han logrado una visión complementaria entre sociedad civil y Estado gracias a su alto nivel de compromiso, y pese a sus condiciones geográficas y limitaciones económicas de los municipios implicados, nace en su compromiso la esperanza de una nueva educación.

SÍNTESIS INTERPRETATIVA DEL ESTUDIO

1. La participación e incidencia en la educación más que una dádiva, se desprenden de la naturaleza humana y su derecho a una educación constructiva. Los acuerdos mundiales en el campo social y educativo presentan un referente conceptual amplio y cada vez más profundo y coherente, que proporciona un fuerte respaldo a la participación e incidencia de la sociedad civil. Los sujetos claves comparten y se inspiran en tales conceptos y las lecciones de sus prácticas, a la vez que plantean nuevas exigencias a la participación para que se traduzca en incidencia, tales como el nivel de conocimiento, el compromiso, la iniciativa, las propuestas, la visión de servicio y el talante ético. En tanto tales concepciones enriquezcan el sentido de la participación e incidencia, su práctica será más rica y sostenible, y la reflexión crítica de esta práctica alumbrará nuevos senderos a la teoría. En la medida que la participación cruce la frontera de la incidencia, crecerá la garantía de una educación amplia, flexible, inclusiva y equitativa, que supere la visión “corta de vista” que tiene actualmente nuestra escuela.

2. La conceptualización de la sociedad civil sobre la participación y la incidencia están evolucionando favorablemente en el país, al compás de la evolución de las condiciones del contexto. La misma proviene de los aportes y exigencias de acuerdos de las cumbres

mundiales y organismos de cooperación, así como de la naturaleza misma de las OSC, de su desarrollo y evolución. Esta evolución conceptual es la que da contenido al discurso tanto oficial como de las OSC, mostrándose más dinámica que su concreción en la práctica misma de la participación e incidencia. Es imperioso avanzar en el sentido de superar una concepción arraigada que confunde la participación con la incidencia, en tanto supone que basta con hacer presencia en los espacios de consulta o decisión para que se opere la incidencia. Los datos recabados confirman que si bien la participación se ha incrementado y mejorado en algún nivel en su calidad, no se evidencian sus efectos en la incidencia de manera que las políticas educativas sufran cambios relevantes.

3. La legislación y normativa han tenido un desarrollo poco sistémico que aporta a la participación social en la educación, correlacionándose con los énfasis propios de cada etapa histórica. La *etapa de explosión* (1979-1989) respondió a un Estado protector de la participación, la *etapa de implosión* (1990-1997) a uno de ruptura, la *etapa de recomposición* (1998-2001) a uno de tímida apertura y la *etapa de despliegue* (2002-2006) a una etapa de apertura. Los espacios abiertos se han formalizado y las OSC aún no los ocupan con la calidad debida. Paradójicamente, mientras en la *etapa de implosión* se dio el gran crecimiento de OSC aprobadas por el Ministerio de Gobernación, la ausencia de espacios de participación impidió su presencia y proyección en la política educativa.

4. La estructura de participación en las oportunidades educativas es excluyente de los más pobres. Las políticas educativas y sus programas, tanto en los demás países centroamericanos como en Nicaragua, están referidas a la *equidad*, la *calidad*, la *gobernabilidad* y la *profesión docente*. La participación docente y de los actores sociales no forma parte explícita de ninguna política, no obstante, varios de sus diversos programas contemplan expresamente la participación como requisito para su sostenibilidad. Una de las características históricas de las políticas educativas, reconocida por los sujetos claves consultados, es su reiteración en diferentes períodos de la historia del país, lo que puede indicar que éstas no responden a las demandas y urgencias locales, no son debidamente evaluadas

y sistematizadas, y sus resultados no son efectivos. A ello se suma el hecho que estas políticas son poco conocidas por la población, el magisterio e incluso el personal directivo de los centros educativos y las delegaciones departamentales y municipales. Es irrenunciable la transformación profunda que requiere la estructura excluyente de la participación de los pobres en las oportunidades educativas. A ello contribuirá la claridad y responsabilidad que posean las OSC para reivindicar el derecho a la educación para todos y el éxito de todos en la educación.

5. Las OSC cuentan con variedad de espacios de participación ganados y ocupados con niveles distintos de eficiencia, tras varios años de lucha y presión, y que por lo general han sido recogidos en la legislación social y educativa, aunque también existen otros que responden a iniciativas mixtas (Estado-sociedad civil), así como espacios de participación independiente en redes, alianzas, federaciones y agrupaciones de organizaciones con intereses comunes. Al nivel del tendido nacional y municipal sobresalen: consejos de planificación, consejos nacionales sectoriales, consejos regionales de planificación económica, consejos departamentales de desarrollo, cabildos abiertos municipales, consejos directivos escolares, consejos municipales de educación, asociaciones de padres de familia, gobiernos estudiantiles, consejos docentes, Consejo Nacional de Educación, Junta Directiva del CNE, Asamblea del CNE, comisiones técnicas del CNE; Consejo Nacional de Planificación Económica (CONPES), Sistema Nacional de Participación y consejos de desarrollo departamental, consejos de desarrollo regional, comités de desarrollo municipal, comisiones de trabajo (municipal). No todos los espacios han sido ocupados por las OSC, y varios de los que funcionan lo hacen formalmente. Se espera que las OSC profundicen su quehacer en tres niveles: a) llenar todos los espacios vacíos existentes, b) mejorar la eficiencia de su participación y c) desarrollar nuevas iniciativas para generar otros nuevos espacios. Los espacios de participación locales ofrecen, hacia el futuro, grandes perspectivas a la participación e incidencia en políticas más pertinentes con el desarrollo de los municipios. Los procesos de descentralización

aspiran a mejorar su enfoque y fortalecerse con participación más amplia de los sectores sociales y educativos.

6. El Plan Nacional de Educación y el Foro Nacional de Educación son los espacios más amplios e incidentes en la política educativa en que convergen instituciones del Estado con las OSC: estos espacios ofrecen a la sociedad civil un referente de participación e incidencia sostenido. El Consejo Nacional de Educación representa el órgano participativo más elevado en la toma de decisiones de política educativa. Las organizaciones magisteriales, aún con estos espacios amplios, no cuentan con espacios de interlocución con el MECD. Hacia el futuro se espera que estas instancias, ampliamente legitimadas, logren ser plenamente legalizadas, a la vez que generen nuevos espacios específicos para la participación del magisterio, tal como lo mandata la nueva Ley General de Educación. En tanto se dé un diálogo sostenido al interior de estas instancias existentes y otras que se deban crear, crecerá la confianza mutua, se propiciarán actitudes más comprometidas con el servicio que con el poder y las políticas educativas serán más pertinentes, sostenibles y exitosas.

7. Las OSC están apostando a un nuevo paradigma: el crecimiento, formación y diversificación que están alcanzando está gestando nuevos espacios, iniciativas y actitudes comprometidas más dinámicas, éticas y corresponsables, con una *estrategia común*, que auguran un mayor grado de incidencia en cuanto a la pertinencia de las políticas educativas. En tanto su grado de compromiso está incrementándose, logran avanzar con roles menos paternalistas, más comprometedores de la responsabilidad del Estado y claros para impulsar una educación que deje de ser parte del problema y sea parte de la solución y del desarrollo del país. Esta participación avanza hacia posiciones más dinámicas, creativas y exigentes, superando el acomodamiento de estructuras nacionales y locales de participación mixtas inoperantes. Un nuevo paradigma de la participación e incidencia está emergiendo a las puertas, presidido por una posición reflexiva y crítica más transparente, responsable, una lucha contra las manipulaciones del poder, y un compromiso ético con los sectores que están siendo representados. La agenda pendiente demanda la construcción de una *estrategia compartida* de actuación capaz de

fundarse en la “unidad en la diversidad” que presentan las OSC, articulando “tantos vigores dispersos” frente a los retos que presenta el país y su educación.

8. El aporte pedagógico de las OSC a la educación formal, está contribuyendo a la construcción de un nuevo paradigma educativo en la educación formal, tal como lo demandan las cumbres de educación para todos (Jomtien, 1990; Dakar, 2000). La enseñanza y aprendizaje en contextos directos y transformadores, la lucha por desarrollar capacidades protagónicas en los sectores más pobres a favor de su educación, su visión articulada con el entorno y el sistema que integra la realidad de los sujetos, la articulación con la vida de la comunidad, la plataforma de la educación popular y las estrategias y medios que le son propios, todo ello apuesta a un compromiso que integra la educación como factor vital para el desarrollo. Esta realidad apunta hacia un mayor nivel de articulación e integración de las OSC en la dinámica de los planes de desarrollo local.

9. Lo local se presenta como el ámbito más genuino de la participación, lo que ha de ir acompañado de procesos de descentralización reales más transparentes y genuinos, más y mejor comunicados con toda la comunidad local, desde los que no sólo se acompañen las políticas educativas, sino que sea el núcleo desde el que éstas se generen en respuesta a las demandas sociales e institucionales locales. Todas las instancias de participación mixtas como los consejos municipales de educación y los consejos educativos de los centros educativos, representan una plataforma fundamental para la participación e incidencia aún poco aprovechada. La realización de planes municipales de educación, insertos en el Plan de Desarrollo de las Alcaldías, en que se articule el quehacer de los consejos municipales de educación y los consejos de dirección de los centros, mediante la elaboración de planes de desarrollo educativo y planes curriculares de centro, se constituye, en un futuro inmediato, como el eslabón de mayor solidez y autenticidad para sostener la participación e incidencia de las OSC en las políticas educativas.

10. Las iniciativas y espacios independientes surgidos de las OSC y sindicatos docentes ha posibilitado en la historia del país la apertura de espacios de participación relevantes y actúa como simiente

de nuevos espacios hacia el futuro: las leyes que aportan a la participación son el fruto de iniciativas y procesos de presión y tensión a favor de la apertura de espacios de participación efectivos. Las huelgas del magisterio han aportado a un proceso largo de unidad del magisterio y a gestar condiciones de reconocimiento y desarrollo de la profesión docente, como punto de partida para lograr mejorar la calidad de la educación. El papel jugado por la CGTEN-ANDEN en el proceso de aprobación de la Ley General de Educación y en su participación en el Observatorio Centroamericano de la Educación augura el fortalecimiento de la participación e incidencia del magisterio, a la vez que introduce una nueva cultura sindical más ocupada en las reformas de la educación. Las campañas por el derecho a la educación, la descentralización de los derechos de la niñez y la adolescencia y los foros de presentación de agendas educativas de OSC son ejemplos de este proceso de construcción de la incidencia. En tanto estas organizaciones fortalezcan sus posiciones en alianzas con diferentes grupos, superen protagonismos y diferencias y cuenten con una estrategia común, lograrán incidir con mejores condiciones en su propia responsabilidad social y en transformar la cultura de poder y dominación de las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, G.L. (1990), *Toward a critical constructivist approach to school administration: Invisibility, legitimization, and the study of non-events*, Educ, Administ. Quaterly, 26 (1), pp. 38-59.

ARRIÉN, G. J. B. y L. R. MATUS (1989), *Nicaragua: Diez años de Educación en la Revolución*, Ed. Claves Latinoamericanas, México.

ARRIÉN, G. J. B. (1996), *Diagnóstico de la Educación Nicaragüense*, PREAL, UCA, Managua.

ARRIÉN, G.J.B., X. GOROSTIAGA, B.C. TUNNERMAN, G.R. LUCIO y U.M. DE CASTILLA (1997), *Nicaragua: La Educación en los Noventa. Desde el presente... pensando el futuro*, PREAL, Universidad Centroamericana, Managua.

ARRIÉN, G.J.B., U.M. DE CASTILLA y G.R. LUCIO (1998a), *La educación en Nicaragua, entre siglos, dudas y esperanzas*, PREAL, F. FORD, UCA, Managua.

----- (1998b), *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos*.

----- (2001a), *Educación y pobreza en Nicaragua: Las apuestas a la esperanza*, IDE-UCA, Save the Children N., Managua.

----- (2001b), *Contribución de las organizaciones civiles a la transformación de la educación nicaragüense*, Instituto de Educación de la UCA, Save the Children N, Managua.

----- (2004), *América Central: la educación en el año 2003*, Programa de Observatorio de la Reforma de la Educación en Centroamérica.

ASAMBLEA NACIONAL (2002), *Ley de Participación Educativa*, Ley 413, Managua.

----- (2006), *Ley General de Educación*, Managua.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2006), *Mapeo y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua*, Informe Final, agosto.

CENTRO DE APOYO A PROGRAMAS Y PROYECTOS (CAPRI) (2006), *Estudio sobre la participación comunitaria en la promoción y defensa del derecho de niños, niñas y adolescentes a la educación*, Managua.

CASTILLO, A. M. (1997), *La descentralización de los servicios educativos en Nicaragua*, Managua.

CIVICUS (2006), <http://www.civicus.org>.

COMPES (2006), <http://www.pase.gob.ni>

----- (2005), *Recomendaciones al anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República 2006*, Managua.

COORDINADORA CIVIL PARA LA EMERGENCIA Y LA RECONSTRUCCIÓN (2001), *La Nicaragua que queremos. Enfoques y prioridades para una estrategia resultado del proceso de consulta, debate y análisis*, Managua.

----- (2005), *Plan estratégico 2004-2007*, Managua.

CIDEP (2004), *Participación social de la sociedad civil en la educación salvadoreña*, San Salvador.

DE CASTILLA, U.M. (1998), *Nicaragua en sus tres educaciones*, Preal UCA, Managua.

----- (2001), *Palabra de maestro. Un estudio IDEUCA-FOMCA*, Fundación Ford e Ideuca, Managua.

----- (2003), *Sindicalismo y gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de Nicaragua*, IDEUCA, Managua.

----- (coord.) (2006a), *Tendencias de la participación social en la educación nicaragüense. Segundo informe del Observatorio de la Educación Nicaragüense desde la sociedad civil (FEDH-IPN)*, Estudio realizado por el Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana UCA, IDEUCA, Managua.

----- (2006b), “La Ley General de Educación: una cuestión personal”, en *El Nuevo Diario*, IDEUCA, 13 de agosto.

DURÁN, S. (2006), *Los aportes a la educación nicaragüense de las organizaciones de la sociedad civil integradas al Foro de Educación y Desarrollo Humano de la Iniciativa por Nicaragua*, Informe Preliminar en proceso de publicación, Managua.

ESPINOSA, D. (2005), *Innovaciones en los procesos educativos relacionados con la descentralización municipal de los servicios educativos en Nicaragua: casos de Estelí, Ocotal y Somoto*, IDEUCA, Managua.

FORO DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO DE LA INICIATIVA POR NICARAGUA (1996), Agenda abierta sobre educación y desarrollo humano de la iniciativa por Nicaragua, Managua, julio.

GOBIERNO DE NICARAGUA (2001), Estrategia reforzada de crecimiento económico y superación de la pobreza, Managua.

----- (2002), Plan Nacional de Desarrollo, Managua.

GONZÁLEZ, G. y R.C. COREA (2006), “El Consejo Nacional de Planificación Económica Social y la participación ciudadana. Un análisis jurídico institucional”, tesis de monografía, en *Libro Blanco de COMPES*.

HURTADO, V.P. (2006), *Derechos de la niñez y la adolescencia en elecciones municipales 2000-2004. Experiencia de Nicaragua*, Febrero.

LÓPEZ, C.M.M. (2006), *Una revisión a la participación escolar en América Latina*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa para América Latina (PREAL), Chile.

LUCIO, G.R. (1996), *Disposición institucional para la formación del profesorado*, PREAL-UCA

----- (1998), *El rol de los consejos directivos de los centros en la autonomía escolar*, PREAL, UCA, Managua.

----- (2005), *Evaluación inicial del proceso de descentralización territorial en 21 municipios*, dirigida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, IDEUCA, Universidad Centroamericana, Managua.

----- (coord.) (2006), *Nuevas formas de mejorar la equidad y calidad de la educación,...cinco experiencias. Sistematización*, IDEUCA, Managua.

LUCIO, G.R. y G.J.B. ARRÍEN (2006), *Plataforma innovadora para la construcción de un sistema educativo renovado. Sistematización del documento final del Foro Nacional de Educación*, Managua.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES (MECD) (2001), *Plan Nacional de Educación*, Managua.

----- (2006a), *Plan operativo 2006*, Managua.

----- (2006b), *Estado de la educación básica y media*, Managua.

----- (2006c), *Evaluación del Programa de Rehabilitación Laboral. Fase I-2005 en Nicaragua*, Comunidad de Madrid.

PADILLA, K. y otros (2006), *El papel de la Mesa Educativa de Nueva Segovia en la sensibilización por el acceso a una educación gratuita y de calidad en el 2002-2003*, Ayuda en Acción, Ocotlán.

PALACIOS, S. (2001), *Participación en la gestión educativa*, Argentina, Santillana.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS (PNUD) (2005), *Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua*, Managua.

RED NICARAGÜENSE POR LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO LOCAL (RNDDL) (2004), *Evaluación de la participación ciudadana en la gestión municipal 2001-2004 en 42 municipios de Nicaragua*, Managua.

TORRES, R.M. (2001), *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, Instituto Fronesis.

UNESCO (2001), *Cumbre Educación para todos*, Dakar.

----- (2004), *Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003, Educación para todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance*.

SAVE THE CHILDREN, CODENI, UNICEF, CODENI, COMISIONES MUNICIPALES DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2005), *Municipalización de los derechos de la niñez y la adolescencia: experiencia de Nicaragua*, Managua.

SAVE THE CHILDREN NORUEGA (2004), *Código de la Niñez y la Adolescencia de la República de Nicaragua*, Managua.

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 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