

## QUINTO INFORME ESTADO DE LA REGION

### La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: el caso de Nicaragua

Alexander Segovia, José Roberto Suay, Carina  
Alfaro y Gabriela Ramírez, Instituto  
Centroamericano de Investigaciones para el  
Desarrollo y el Cambio Social (Incide)

2014



El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de esta investigación de base pueden diferir de lo publicado en el Quinto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones y posteriores consultas. En caso de encontrarse diferencias entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Índice de contenidos

Introducción.....	3
Contexto general .....	4
Política de las Políticas Públicas (2002-2012) .....	7
Asignación y Manejo del Presupuesto Público asignado a Educación .....	7
Selección y nombramiento de Docentes.....	17
Modificación de los Programas de Estudio .....	20
Anexos .....	26
Anexo 1. Fases del nombramiento del personal docente .....	26
Anexo 2. Marco Jurídico .....	27
Bibliografía .....	31

## Introducción

Esta investigación documentará cómo participan los actores, institucionales y no institucionales, en los procesos de formulación, aprobación e implementación de las políticas públicas y la toma de decisiones en este sector de educación y los roles que juegan en esos procesos.

Dado que el alcance de las políticas educativas es muy amplio, el estudio se concentrará en tres temas clave destacados fuertemente en el proceso regional de consulta para la elaboración del temario del Informe:

- La asignación y manejo del presupuesto público asignado a la educación
- La modificación de los programas de estudios
- La selección y el nombramiento de docentes

Como punto de partida interesa conocer las competencias y directrices que establece la legislación vigente en relación con la educación, el entramado institucional a lo interno de los Ministerios de Educación y otras instituciones del Estado, así como otros actores involucrados formal o informalmente en los procesos estudiados. Dado que el rol de los actores puede cambiar de un proceso a otro, es importante identificar los incentivos o desincentivos para la toma de ciertas decisiones, la aplicación de normas (formales e informales) y el poder o capacidad de los distintos actores para incidir en esos procesos así como las características de la interacción entre ellos y entre ellos y la institucionalidad.

El abordaje y enfoque de esta investigación se basa en la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el informe La Política De Las Políticas Públicas: Progreso Económico Y Social en América Latina (Tommasi et al, 2006). Los cuatro estudios de caso incluidos en el documento La Política de las Políticas Públicas (BID, 2006) constituyen una valiosa referencia y antecedente sobre el tipo de análisis que interesa en esta investigación, especialmente en lo relacionado con la interacción de los agentes involucrados en el proceso de formulación de políticas educativas. Además, ese documento plantea que no debe dejarse de lado los contextos históricos en qué suceden estos acontecimientos pues ayudan a explicar en gran medida el porqué de los hechos.

Tal como se señaló, en la definición de políticas educativas participan también diversos actores sociales y políticos. Cada uno es un centro de poder que representa múltiples intereses, algunos con capacidad de veto y resistencia que vuelven muy complejo el proceso de toma de decisiones. Conocer cuáles son esos actores, sus agendas y el rol que juegan en cada país es fundamental para valorar la viabilidad de aprobar e implementar las acciones propuestas como alternativas de política para que los países logren mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación.

Es por ello que resulta de suma relevancia “comprender a los actores principales, sus preferencias y horizontes temporales, cómo se alinean sus intereses y, por ende, las posibilidades de conflicto o cooperación, así como los entornos en que se formulan las políticas.” (Navarro, 2006, pág. 241). Además de las instancias que tienen competencia encargadas del diseño e implementación de las políticas educativas, existen en los Estados otras instituciones involucradas o que juegan un rol determinante en los procesos de toma de decisiones en este sector en determinadas coyunturas y fases del proceso de gestión educativa, tal es el caso de la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de presupuestos, el Poder Judicial al resolver juicios o recursos de inconstitucionalidad, las Procuradorías de Derechos Humanos u Ombudsman, Servicios Civiles, entre otros. Comprender el rol de estas instancias y el alcance de sus decisiones y pronunciamientos es clave pues en muchos casos, constituyen factores no controlables pero cruciales en el proceso de aprobación e implementación de las políticas.

### Contexto general

El sistema educativo de Nicaragua ha experimentado durante las últimas décadas una serie de cambios que incluyen modificaciones presupuestarias, así como cambios estructurales en el modelo educativo implementado. Las políticas impulsadas durante la década de los noventa iban encaminadas a ajustar el sistema educativo a través de la ejecución e implementación de un sistema basado en valores humanos y con énfasis en la promoción de la democracia y con un marcado interés en la descentralización del Estado, aspectos que conllevaron a la elaboración e implementación del modelo de Autonomía Escolar y la Municipalización de la educación.

En el modelo de autonomía escolar y la municipalización de la educación se puso el énfasis en los aspectos administrativos y financieros más que en los pedagógicos y los encaminados a hacer de cada centro escolar un verdadero proyecto educativo, asumido responsablemente por la comunidad de profesores, padres de familia y estudiantes. Con respecto al cobro de cuotas voluntarias, se realizaban con la finalidad de cubrir los gastos de mantenimiento, mejoramiento de la biblioteca, compra de computadoras, contratación de profesores de inglés, computación y danza, etc. Una de las principales críticas que recibió el programa fue que a los maestros/as se les asignaban aulas de hasta 60 y 70 alumnos por clase, dado que el modelo prometía mejoras en los indicadores educativos tanto cuantitativos como cualitativos. De igual forma se criticó el hecho que el modelo no logró mayor incidencia en el componente curricular.

Con la implementación del modelo de Autonomía Escolar se promovieron los consejos directivos de padres y las escuelas para padres, además se implementaron programas compensatorios, tales como el Programa Alimenticio

del vaso de leche y la galleta nutritiva entre otros. También se invirtió en el mejoramiento en infraestructura de algunos centros y se optó por la Transformación Curricular del nivel primario –con la introducción de valores en el currículo (ético, moral y cívico) –, de la capacitación de los maestros, de seminarios de valores, de la educación sexual y de los gobiernos estudiantiles. Este proceso derivó en un modelo administrativo con dedicación, casi exclusiva, de los directores de las escuelas a los asuntos administrativos, y una limitada atención a los aspectos pedagógicos y de gestión curricular (Gil, 2009).

Bajo el modelo implementado en la mayor parte de las últimas dos décadas – con excepción de los últimos dos gobiernos del Presidente Ortega— el gobierno otorgó a cada escuela un aporte en dinero por cada alumno inscrito con el objetivo de que la administración de la escuela fuera autónoma. Así mismo el gobierno central mantuvo la función de regular las escuelas, definir los contenidos clave de los programas, determinar los estándares de calidad para seleccionar material de estudio y evaluar el rendimiento de los profesores, así como la utilidad de las infraestructuras de las escuelas (Gershberg, 1999). Bajo este modelo también se otorgó poder a los padres de familia, rectificado en la Ley de Participación Ciudadana<sup>1</sup>, dándoles espacio en la toma de decisiones como en la selección, contrato y despido de docentes y de igual forma en el mecanismo de financiamiento de la educación a través de la recolección de cuotas voluntarias.

Las cuotas voluntarias como fuentes de financiamiento empezaron a utilizarse cuando el gobierno de la ex presidenta Violeta Chamorro implementó los centros de estudios autónomos, que además de obtener fondos del presupuesto estatal, obtenían recursos de la comunidad educativa, con la finalidad de mejorar los salarios de los maestros. Esta medida fue duramente criticada por sectores sociales nicaragüenses quienes afirmaban que la cuota no era voluntaria, sino obligatoria y eso imposibilitaba a muchos padres y madres de familia poder enviar a sus hijos/as a la escuela. La medida fue abolida por el Presidente Daniel Ortega años después.

Durante el período 2002-2012 hubo tres gestiones presidenciales, diferentes en naturaleza política e ideología, factor que influyó en el tipo de planes y programas implementados; sin embargo, las tres gestiones se enfrentaron con desafíos comunes: baja cobertura, baja calidad, bajo presupuesto, y un magisterio cada vez más debilitado. La primera gestión, que abarcó de 2002 a 2007, encabezada por Enrique Bolaños del Partido Liberal Constitucionalista, procuró continuar con el

---

<sup>1</sup> La Ley de Participación Educativa, “Ley 413” publicada en la Gaceta No. 56 del 21 de marzo del 2002, tiene por objeto regular el régimen de participación de la sociedad civil en la función educativa, en especial el papel de los padres y madres de familia, educadores y estudiantes. En 2007 un decreto ministerial abolió de hecho la aplicación de la ley.

modelo de autonomía escolar como base para mejorar la eficiencia, para lo cual se desarrolló una política de descentralización administrativa que incluía la promoción de los institutos públicos autónomos.

A partir de enero de 2007 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), liderado por Daniel Ortega<sup>2</sup>, retoma el poder asumiendo nuevos retos en materia de educación. Una de las primeras medidas implementadas en la primera gestión Ortega fue la eliminación de las cuotas voluntarias como parte de la estrategia de abolir el modelo de autonomía escolar<sup>3</sup>, marcando una ruptura con las políticas implementadas en la administración anterior. Al eliminar el modelo de autonomía escolar, se adopta un modelo político muy activo y centralizado, y de claro distanciamiento de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la educación, dando cabida a un modelo de participación local a través de los Consejos de Poder Ciudadano de carácter partidista.

En sus primeros días de mandato, el nuevo gobierno decretó la gratuidad y obligación de la enseñanza en educación Básica y Media a través del decreto 116-2007<sup>4</sup> con el objetivo que los niños, adolescentes y jóvenes pudieran acceder al sistema educativo, tal y como lo establece la Constitución Política<sup>5</sup>; sin embargo, las medidas implementadas no han logrado superar los principales desafíos educativos debido, en buena medida, a la falta de continuidad de los programas elaborados y a la rapidez con la que se intentó abolir el sistema de autonomía escolar sin previo análisis y estudio del estado del sistema educativo.

El Ministro de Educación, Miguel de Castilla, emitió Resoluciones Ministeriales que provocaron un debilitamiento del régimen de descentralización educativa establecida en la Ley No. 413. Así, centraliza en el Ministerio de Educación el derecho de poner nombres a los centros escolares públicos, derogando los Acuerdos Ministeriales del 93 y del 97, por medio de los cuales se daba facultad a los Consejos Directivos Escolares. El Acuerdo No. 014-2007, derogó el Acuerdo 09-97, y el acuerdo 12-97, por medio de los cuales se facultaba a los Consejos Directivos Escolares a establecer las normativas referidas a uniformes escolares y formas de vestir en los centros de estudios, derogando estas facultades y prohibiendo que se impusiese a los estudiantes el uso obligatorio de uniformes para poder participar del sistema educativo. En los dos Acuerdos anteriores, el

---

<sup>2</sup> Político nicaragüense, presidente del país desde 2007 y líder del partido FSLN.

<sup>3</sup> En enero de 2007 el Ministerio de Educación emitió los Acuerdos Ministeriales mediante los cuales se dejó sin ningún efecto legal el modelo de Autonomía Escolar en los Centros Educativos Públicos, y de igual manera se reafirmó la abolición de las cuotas voluntarias.

<sup>4</sup> Aprobado el 18 de Diciembre de 2007 y publicado en La Gaceta el 2 de Enero de 2008. Mediante el decreto 116-2007 fue declarada gratuita y obligatoria la educación básica y media.

<sup>55</sup> Artículo 121 donde se establece que el acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses, la enseñanza primaria y secundaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que pueden hacer los padres de familia.

Ministro anuló toda capacidad de decisión a los Consejos Directivos Escolares, centralizando las decisiones en el Ministerio.

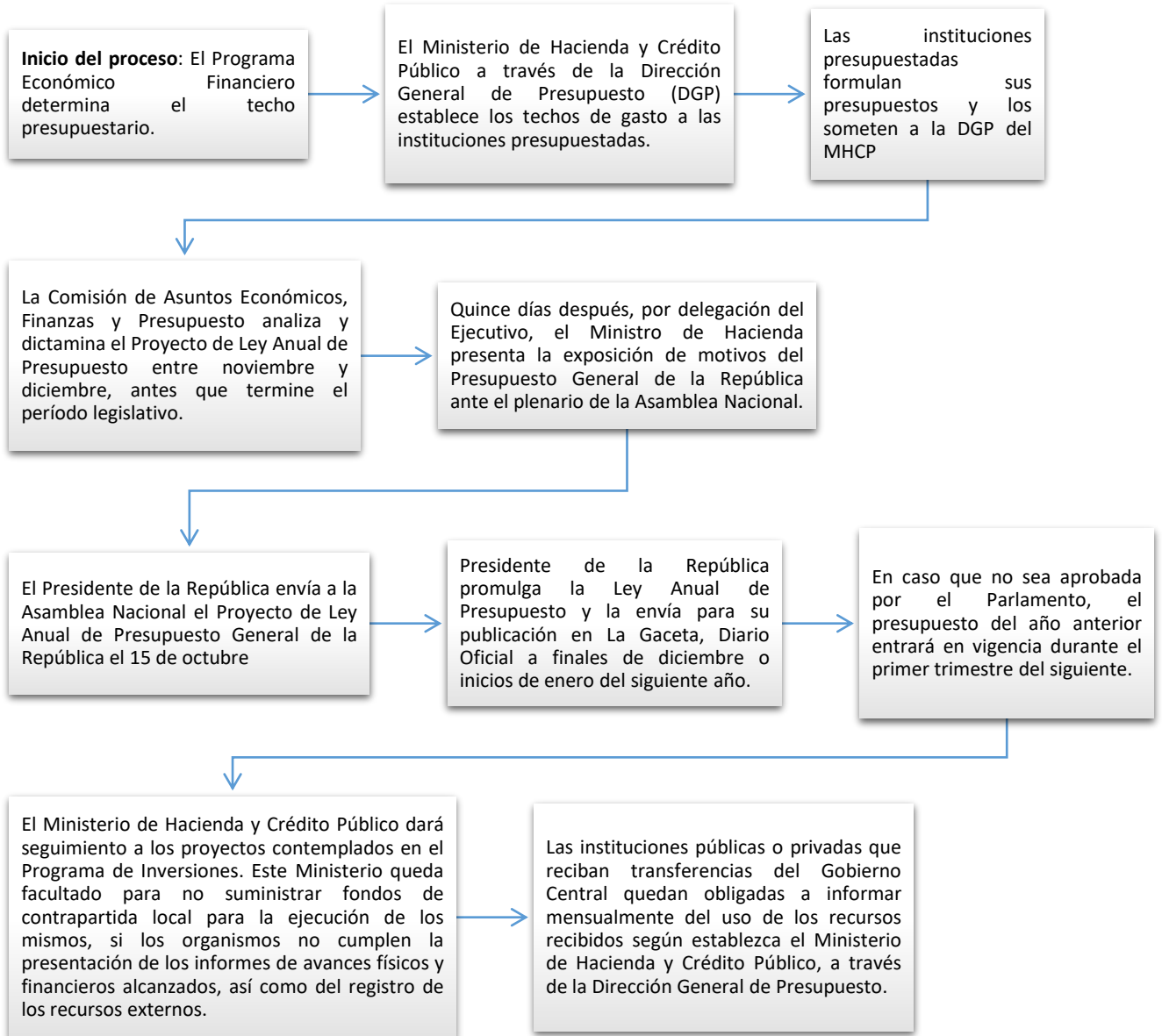
Otra acción inmediata del gobierno sandinista, consistió en presentar a la Asamblea Nacional una propuesta de emergencia de Reformas a la Ley 290 o Ley de Organización y Funcionamiento del Poder Ejecutivo de Nicaragua, en la cual entre otras cosas, propuso y fue aprobada la Reforma al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. En la reforma a la Ley 290, del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, dejó de tener vinculación orgánica subordinante, al Instituto Nicaragüense de Cultura (INC) y al Instituto Nicaragüense de Deportes (INJUDE), los cuales pasaron a estar directamente vinculados a la Presidencia de la República. Dicha acción convirtió al Ministerio de Educación en una entidad estrechamente vinculada a la Presidencia de la República (PAPEP, 2009).

## Política de las Políticas Públicas (2002-2012)

### Asignación y Manejo del Presupuesto Público asignado a Educación

El ciclo presupuestario en Nicaragua está compuesto por 4 procesos: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. La etapa de formulación está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) mediante la elaboración de la política presupuestaria la cual debe ser presentada a todo el sector público a más tardar el 30 de mayo. Durante los tres meses siguientes se conforma una comisión institucional de revisión y el MHCP establece los techos de gasto de las instituciones públicas para la elaboración del anteproyecto y el Marco Presupuestario de Mediano Plazo. Luego se retoman las observaciones de las instituciones públicas y se hace la presentación al Presidente de la República junto al Gabinete Económico para que antes del 15 de octubre el Presidente de la República envíe a la Secretaría de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República (ver esquema 1).

**Figura 1. Nicaragua. Proceso de aprobación del Presupuesto General de la República**



Fuente: Elaboración propia con base a Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario

Formalmente en el proceso presupuestario participan el poder Legislativo y Ejecutivo a través de la realización de las tareas de conducción. El Ejecutivo actúa



rectorando el proceso y el Legislativo aprobando el Presupuesto. Los organismos encargados de la formulación del presupuesto tienen instancias especializadas dentro de sus organigramas que los capacita para realizar dicha tarea, por ejemplo en los organismos, Ministerios, Entes descentralizados, existen tres clases de instancias encargadas de la actividad presupuestaria: a) Unidad Ejecutora de Programa (UEP), b) Unidad de Planificación (DAF) y c) Comité del Presupuesto. En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las actividades presupuestarias se realizan principalmente en dos instancias: a) Dirección General de Presupuesto y b) Dirección Superior. Por otro lado, en la Presidencia de la República, el encargado de la labor presupuestaria es el Gabinete económico (Sáenz, 2002).

El proceso de formulación se ve afectado por la ausencia de canales de participación ciudadana y pocos mecanismos de acceso a información sobre el desarrollo del Presupuesto a aprobarse. En el caso particular del Presupuesto asignado al rubro de Educación, ha existido una falta de compromiso por parte del Gobierno para poder llevar a cabo las consultas necesarias con el magisterio nacional, a pesar de que la Ley General de Educación establece que el magisterio tiene el papel fundamental de ejercer los planes y políticas educativas.

Por lo general la etapa de formulación se ha realizado de forma oculta y a puerta cerrada, pero en los últimos años, sectores como la Asociación de Educadores de Nicaragua (ANDEN), han logrado obtener cierta incidencia en este período, esto ligado al grado de participación política que tienen algunos de sus miembros dentro del Gobierno sandinista. ANDEN se define como una Organización Sindical sin fines de lucro que aglutina a los trabajadores de la Educación de Nicaragua, su objetivo ha sido promover el apoyo, fortalecimiento y profundización de las transformaciones sociales, económicas y políticas para el beneficio de los trabajadores docentes de servicios en educación y trabajadores de centros técnicos, sin embargo, durante los últimos años han sido fuente de constantes críticas debido a su notable apoyo hacia el partido de gobierno (FSLN).

Durante la fase de aprobación, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional debe incluir el tema en Agenda y Orden del día para la siguiente Sesión Plenaria con el objetivo que el Ministro del MHCP haga la exposición del proyecto de presupuesto a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto. En esta fase, los diputados y diputadas tienen la facultad de emitir las posibles modificaciones al Proyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República. Cabe destacar que durante la gestión Bolaños la Asamblea Nacional estaba compuesta por el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) con 53 representantes, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) con 38 y por el Partido Conservador de Nicaragua (PC) con 1 representante; mientras que desde 2006 a 2011 la composición cambió y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) siguió

con 38 representantes, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) con 25, la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) con 23, el Movimiento Renovador Sandinista (MRS) con 5 y un diputado independiente que fue el ex Presidente Enrique Bolaños. En los últimos años, el FSLN ha tenido el control de la Asamblea Nacional, llegando el año 2012 a tener 62 diputados/as de un total de 92, el partido controla la mayoría de las comisiones parlamentarias, lo que fortalece las decisiones a nivel del Ejecutivo.

En la aprobación del Presupuesto intervienen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República, como parte del órgano Ejecutivo. Pero también intervienen otros actores como la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y la Comisión Económica de la Asamblea, como parte del órgano Legislativo.

La etapa de ejecución del presupuesto está regulada por las normas y procedimientos de la Ley Anual del Presupuesto. Durante esta etapa, el MHCP lleva a cabo acciones de control y seguimiento sobre la ejecución de los presupuestos en las instituciones públicas y la Asamblea Nacional puede modificar o reformar el Presupuesto General a petición del Ejecutivo con miras a ajustar las proyecciones de los ingresos. Por último en la etapa de evaluación, la Contraloría General de la República juega un rol decisivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República (ver esquema 2)

**Cuadro 1. Nicaragua. Etapas del Presupuesto General de la República**

Formulación	Aprobación	Ejecución	Auditoría y Evaluación
A cargo del poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En esta etapa las diferentes entidades presentan sus solicitudes de fondos, de acuerdo a sus objetivos y prioridades de programas y proyectos. Una vez que el MHCP formula el presupuesto, lo envía a la	La Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional es la encargada de discutirlo y dictaminarlo. Pueden surgir dos dictámenes o propuestas; uno de mayoría y otro de minoría, según el balance partidario que exista en dicha Comisión. Posteriormente, el dictamen pasa a plenario de la Asamblea donde se somete a discusión, logrando aprobarse con mayoría simple, es decir, 46	Los diferentes ministerios, instituciones y entes del Estado ejecutan el gasto de las partidas que reciben para cumplir con las metas establecidas para el año. El MHCP presenta informes trimestrales de ejecución presupuestaria.	La auditoría está a cargo de la Contraloría General de la República, institución encargada de valorar e informar, de forma independiente sobre cómo el gobierno recaudó impuestos y gastó los recursos públicos a los largo del año que se audita. En la etapa de evaluación, las instituciones deben revisar, corregir y mejorar las actividades y acciones tomadas para monitorear sus objetivos y metas planteadas. El informe de auditoría se presenta a la

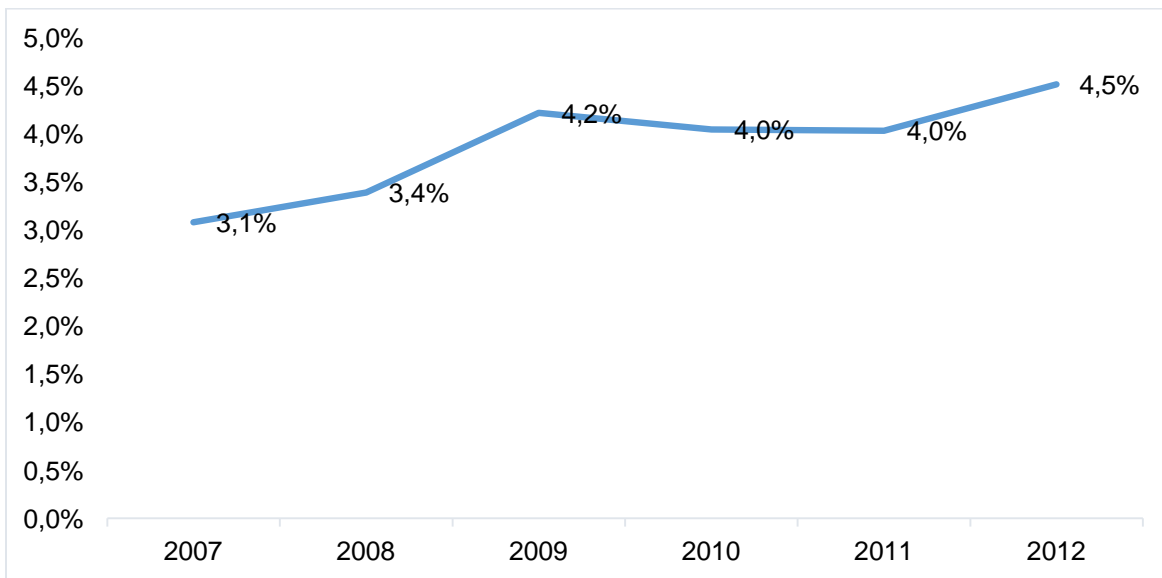
Formulación	Aprobación	Ejecución	Auditoría y Evaluación
Asamblea Nacional a más tardar el 15 de octubre de cada año.	votos, la mitad más 1 de 91 diputados/as. El proyecto o propuesta debe aprobarse el 15 de diciembre.		Asamblea Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base a Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario

En la asignación presupuestaria al rubro de Educación intervienen pocos actores, siendo los más influyentes, la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda, y en menor medida el Ministerio de Educación a través del titular el cual es el encargado de señalar e identificar las principales líneas de acción con las que actuará el sistema educativo. En el caso del Magisterio, dado que tiene poco poder político, su influencia en incidir en un aumento del presupuesto de educación ha sido marginal. Esta situación es atribuida a que el Magisterio, representado por la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), es dirigido por personas vinculadas o afines con el partido oficial, situación que se ha traducido en divisiones internas y pérdida de confianza al interior del gremio de maestros.

En los últimos el presupuesto asignado a educación ha tenido un comportamiento poco variable, (Gráfico 1). En promedio, el presupuesto asignado a Educación como porcentaje del PIB ha sido de 4% para todo el período analizado.

**Gráfico 1. Nicaragua. Evolución del Presupuesto asignado a Educación como porcentaje del PIB. 2007-2012<sup>a/</sup>**



a/ Año base 2006

Fuente: Elaboración propia con base a información de Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

A diferencia de lo ocurrido durante los gobiernos sandinistas, durante la gestión Bolaños (2002-2007), hubo actores que influyeron al interior del sistema educativo para la ejecución del presupuesto. Siendo los principales los Consejos Directivos Escolares, que tenían potestad para manejar directamente el presupuesto asignado a cada centro educativo autónomo. En efecto, el Consejo Directivo Escolar jugaba un rol clave en la toma de decisiones del sistema educativo nicaragüense.

Según el artículo 5 de la Ley de Participación Educativa, dicho consejo estaba constituido en todos los centros educativos del Estado y conformado por representantes de padres de familia, docentes y estudiantes vinculados directamente con el centro educativo. Los representantes debían ser elegidos democráticamente y estaban a cargo de la gestión académica, administrativa, y financiera del centro educativo. La Ley amparaba a los Consejos para conocer y aprobar el presupuesto, la estructura organizativa y el detalle de los cargos del centro. Dichos Consejos gozaban de poder para administrar los fondos transferidos mensualmente por el Ministerio de Hacienda; una vez que los recursos llegaban a la escuela, el Consejo tenía la facultad de decidir su gasto de manera autónoma, además de preparar y hacer seguimiento a las asignaciones presupuestarias, así como establecer tarifas escolares y administrar los fondos destinados para la compra de materiales escolares, construcción y mantenimiento.

En el año 2005, el gobierno de Bolaños enfrentó una huelga magisterial cuya reivindicación principal era el aumento salarial. El paro de labores fue apoyado por 30,000 docentes nicaragüenses de más de 6,000 centros de primaria y secundaria en todo el país. Además, la marcha fue apoyada por la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD) y la Federación de Estudiantes de Secundaria (FES), sindicatos ligados al opositor Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que proponía que los salarios de los ministros y diputados se redujera para atender la demanda de los docentes. El paro concluyó luego que el entonces Ministro de Hacienda, Mario Arana, accediera a incluirles en su salario 43 dólares adicionales que recibirían como bono. Las partes acordaron que se enviaría una reforma presupuestaria al Parlamento que garantizara su financiamiento y establecieron que el dinero saldría de los fondos que se asignaba a los diputados para obras sociales (2,2 millones de dólares).

Los acuerdos entre el Gobierno y el magisterio contenían un total de nueve cláusulas. En la primera, el Gobierno reconocía la validez del Plan Nacional de Educación, dicho Plan representó una gran oportunidad para desplegar el rol

docente. Su proceso de elaboración se caracterizó por su naturaleza esencialmente participativa y dinámica, dentro de él se señalaban como objetivos primordiales el aumento de la cobertura, mejoramiento de la calidad, la innovación tecnológica, la dignificación de los educadores y la descentralización de la gestión educativa, de igual forma en el Plan se incluía como lineamiento que *“el maestro es factor clave y uno de los principales protagonistas del proceso educativo y tiene derecho a condiciones de vida y trabajo, de acuerdo con la dignidad de su elevada misión”*; en las siguientes cuatro cláusulas establecían que el salario de los maestros quedaba modificado con la incorporación de un bono de 706 córdobas (aproximadamente \$26) a partir del mes de diciembre. Las últimas cláusulas ordenaban el regreso a clases, el cumplimiento de los programas y asignaturas. Establecieron que no habría represalias contra los maestros.

El salario bruto de los maestros se elevó en 2006 hasta alcanzar un nivel equivalente al 53% del salario promedio nacional de la fuerza de trabajo nicaragüense después de representar tan solo el 39% en 2002; dicho incremento se reflejó en el aumento en el presupuesto correspondiente al MINED. Un factor que jugó a favor de los docentes fue la Asamblea Nacional, que estaba conformada en su mayoría por diputados y diputadas liberales y sandinistas, los cuales se mostraron durante las huelgas a favor de los intereses de los docentes.

Uno de los problemas que generó mayor debate durante este período se centró en el poder de influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), incluso en las decisiones presupuestarias del Estado nicaragüense. El Gobierno reconoció públicamente que el aumento salarial era necesario pero al mismo tiempo mostraba incapacidad de aprobar aumentos sustantivos en vista de los compromisos adquiridos con el FMI en materia de estabilidad macroeconómica.

Durante el año 2006, la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) exigió con diferentes protestas la aplicación de la Ley General de Educación, sancionada por el Congreso e impulsada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). La Ley General de Educación establecía que debía existir una negociación salarial antes de enviar el presupuesto al parlamento (lo que no había sido cumplido), estipulaba un incremento salarial hasta lograr que en 2012 el sueldo se les equiparara al del resto del gremio de docentes de Centroamérica, sancionaba la inamovilidad en el puesto de trabajo, eliminaba los contratos por tiempo determinado y permitía la jubilación con el 100% del salario. El gobierno argumentó que carecía de fondos para cubrir los beneficios que establece la Ley de Educación para los educadores. Ante el veto presidencial, ANDEN realizó una paralización nacional el 21 de julio. El presidente de Nicaragua había vetado la Ley en junio en base a supuestas presiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, organismos que advirtieron al Ejecutivo que de

aprobar esa ley el país quedaría fuera del acuerdo económico con los organismos financieros multilaterales (Gidín, 2007).

El inicio del primer gobierno de Daniel Ortega (2007) por un reclamo del magisterio para una mejora salarial. En abril de 2007 dieron inicio una serie de huelgas y paros que tenían como objetivo lograr un aumento salarial equivalente a \$30; frente a esta solicitud, el gobierno ofreció un aumento de \$12. Esta protesta tuvo como antecedente el compromiso adquirido por el Ministro de Hacienda y el Ministro de Educación durante la campaña electoral de negociar el salario entre el Ministerio y los sindicatos magisteriales en los primeros 100 días del gobierno sandinista.

Representantes sindicales del magisterio y funcionarios del MINED y del Ministerio de Hacienda firmaron un acuerdo sobre la forma de distribuir 37 millones de córdobas (aproximadamente \$1.4 millones) extras para el incremento salarial de los docentes resultado de la huelga magisterial. Se estableció que el dinero se incorporaría al salario básico, de modo tal que el aumento total sería de 400 córdobas (\$15) frente a los 308 (\$11.6) que ofrecía el gobierno previamente al conflicto. El acuerdo se logró después de tensas negociaciones entre dirigentes de la Unidad Sindical Magisterial (UMS), la Asociación Nacional de Educadores (ANDEN)<sup>6</sup> y funcionarios del MHCP. El MINED se comprometió a mantener la estabilidad laboral en el sector educativo, mediante el compromiso de no proceder a despedidos para los que hayan participado en la huelga, siendo esta una de las razones por las cuales los maestros/as decidieron suspender la huelga.

En el año 2007 hay un alza en el presupuesto y esto es el resultado de que el Gasto corriente del Ministerio de Educación de ese año aumentó alrededor de 34.4% respecto a lo ejecutado en 2006. Gran parte de este aumento es consecuencia de las donaciones externas de los cooperantes y por otra parte de la condonación de la deuda externa con el Banco Interamericano de Desarrollo. El incremento correspondiente a los donantes se aplicó sustancialmente a los rubros de Textos de enseñanza, útiles educacionales y culturales, alimentos correspondientes al programa de leche y alimentos escolares. Una parte de la condonación de deuda externa con el BID se aplicó a la gratuidad de la educación. A pesar de esto, el gasto corriente no aumentó en el rubro de salarios de maestros/as de primaria y secundaria, ocasionando un conflicto entre el Ministerio con cierta parte del sector magisterial dando como resultado la paralización de clases en algunos centros de educación pública.

---

<sup>6</sup> La USM se ha caracterizado por estar integrada por dirigentes de sindicatos no sandinistas, caso contrario a lo que ocurre con ANDEN, en la que sus dirigentes han estado ligados al gobierno de Daniel Ortega.

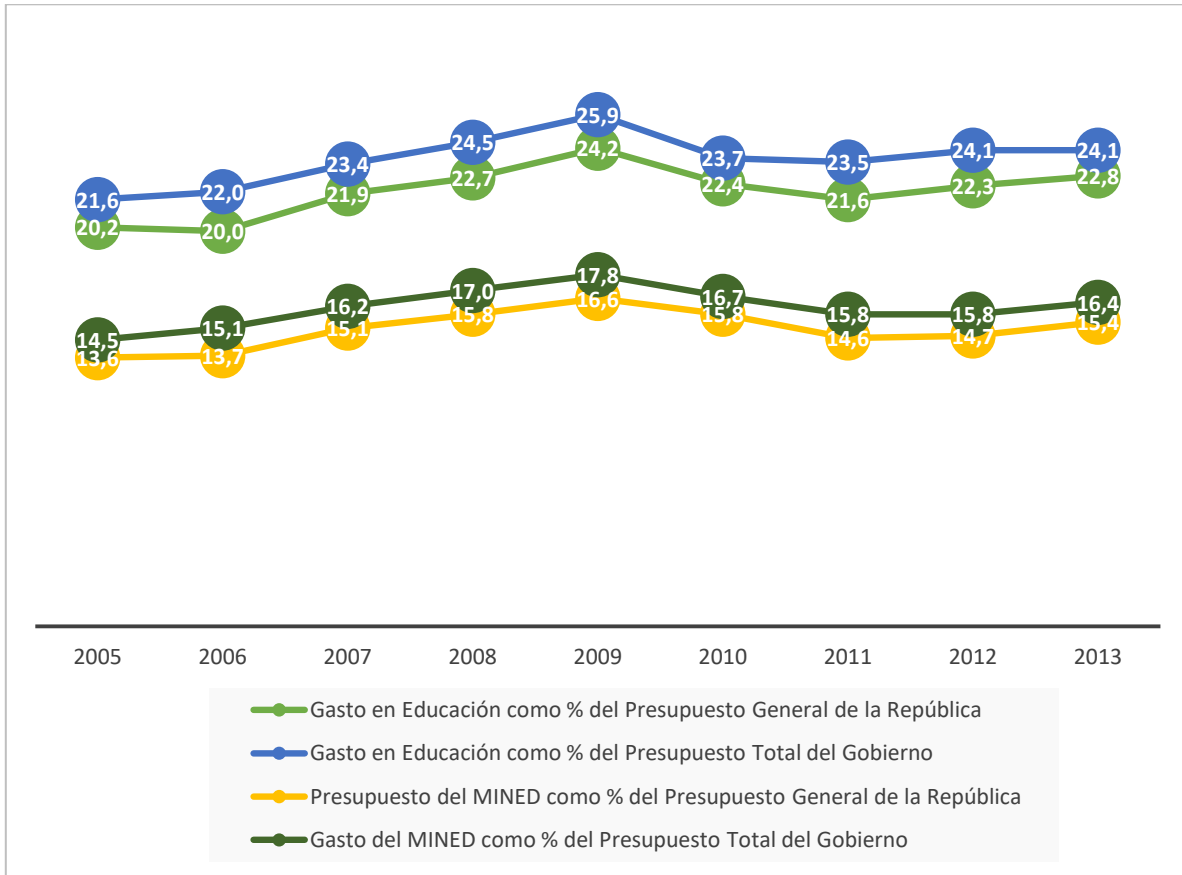
Cabe destacar que el Presupuesto General de la República correspondiente al año 2009 tuvo problemas y atrasos en su aprobación debido a un conflicto entre bancadas en la Asamblea Nacional, expresado en las acusaciones de fraude electoral durante las elecciones municipales de noviembre de 2008.

El presupuesto asignado al MINED como porcentaje del Presupuesto General de la República ha presentado incrementos desde 2005 hasta el 2009, período en el cual se llevaron a cabo aumentos, poco significativos, de salario a los maestros y maestras. En el gráfico 2 se muestra la evolución del gasto total en el rubro de Educación, así como el Gasto total del Ministerio de Educación. La tendencia desde el año 2005 ha sido constante, el gasto del MINED con respecto al Presupuesto General de la República para el año 2011 muestra una reducción considerable equivalente a 44.6 millones de córdobas es decir alrededor de 1.7 millones de dólares.

El Presupuesto General fue aprobado de forma atrasada hasta en febrero de 2012 por la Asamblea Nacional, ya que la prioridad fue la aprobación del proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo con carácter de urgencia para la modificación, por segunda vez, del Presupuesto General del año 2011. Aspectos como la actividad económica y la subestimación de los ingresos generaron que el Ejecutivo enviara a la Asamblea Nacional dos proyectos de modificación al PGR 2011. La primera reforma se realizó en el mes de abril, generando un incremento de C\$1,658 millones (63,48 millones de dólares); la segunda reforma se realizó en el mes de noviembre generando un incremento de C\$2,976 millones (113.94 millones de dólares) en concepto de ingresos y un aumento en los egresos de solamente C\$255.2 millones (9.77 millones de dólares). Las reformas significaron ingresos no presupuestados por un monto total de C\$4,634.7 millones (177.44 millones de dólares). Los incrementos en el presupuesto se destinaron a pagos de la deuda pública interna y a programas de lucha contra la pobreza.

A pesar de esto, el Presupuesto fue aprobado a través de una amplia mayoría parlamentaria representada por el partido de Gobierno y sus principales aliados dentro de la Asamblea Nacional.

**Gráfico 2. Nicaragua. Evolución del Gasto en Educación y en el Ministerio de Educación como porcentaje del Presupuesto Total del Gobierno y como porcentaje del Presupuesto General de la República. 2005-2013**



Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Al observar la evolución del gasto en Educación en los últimos años, es evidente que este no ha tenido mayores cambios, los incrementos en el presupuesto han sido, en mayor medida, para el seguimiento de los programas educativos y para suplir necesidades internas del MINED. Si bien en los últimos años ha habido leves aumentos en el gasto para educación, este aún no es suficiente para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para el año 2015, el presupuesto del Ministerio de Educación asciende a C\$10, 419, 174,965, equivalente a \$398, 908,655.89; el Presupuesto mostró prioridad hacia el programa de educación primaria con 62.15% del total del presupuesto (ver cuadro 1), este comportamiento va en línea de la política institucional del Gobierno que hace énfasis en avanzar en la universalización de la educación primaria y secundaria básica de calidad, de niñas, niños y adolescentes, con el fin de asegurar el incremento gradual del porcentaje de estudiantes que ingresan, permanecen y alcanzan el noveno grado. La política está orientada a lograr, en la



población nicaragüense, la continuidad de alcanzar el sexto grado y para el año 2015 un promedio de escolaridad del noveno grado.

El programa de Educación Primaria busca realizar acciones enfocadas a contribuir al desarrollo pleno e integral de las niñas, niños y adolescentes, garantizando la flexibilidad en el acceso, permanencia y promoción en la educación primaria. Así como la continuación de la Batalla por el Sexto Grado a través de la distribución de la merienda escolar y paquetes escolares solidarios, la dignificación y equipamiento de los ambientes escolares.

Lo que respecta al Programa de Educación Secundaria es ejecuta acciones orientadas al desarrollo personal, social y cultural de los estudiantes, mediante el fomento de valores bajo el modelo de las prácticas cristianas, solidarias y el desarrollo de ideales socialistas en los adolescentes, jóvenes y adultos como parte de la Batalla por el Noveno Grado. De igual manera, busca ampliar la cobertura escolar y garantizar la permanencia de nuestros adolescentes, jóvenes y adultos en el sistema educativo, con la meta de alcanzar el noveno grado promedio de escolaridad de las y los nicaragüenses al año 2015.

**Cuadro 2. Nicaragua. Distribución del Presupuesto del Ministerio de Educación por programa. 2015**

<b>PROGRAMA</b>	<b>TOTAL ASIGNADO (dólares)</b>	<b>ESTRUCTURA (porcentajes)</b>
<b>ACTIVIDADES CENTRALES</b>	34.845.936,28	8,74
<b>FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE</b>	9.615.611,39	2,41
<b>EDUCACIÓN PRIMARIA</b>	247.910.414,91	62,15
<b>EDUCACIÓN SECUNDARIA</b>	74.373.775,12	18,64
<b>EDUCACIÓN PREESCOLAR</b>	16.933.640,35	4,24
<b>EDUCACIÓN ESPECIAL</b>	4.020.151,96	1,01
<b>ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS</b>	11.209.125,89	2,81
<b>TOTAL</b>	398.908.655,89	100,00

Elaboración propia con base a información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

### Selección y nombramiento de Docentes

El Gobierno de Bolaños dio continuidad al modelo de Autonomía Escolar, modelo en el cual los maestros y maestras del sector público eran contratados por los Consejos Escolares<sup>7</sup> de cada centro. En el caso de los centros privados las

<sup>7</sup> Los consejos establecían el horario y las horas de clase por tema, así como la metodología pedagógica. Entre sus roles destacaban: definir el programa de estudios y sus actividades

contrataciones eran autorizadas por la dirección de cada centro. El modelo de igual forma incitaba a los padres de familia a participar más en las decisiones escolares, a tal punto que bajo este modelo los docentes se percibían con poco poder frente a los padres de familia. Si bien la autonomía mejoró la participación de padres y maestros en los consejos escolares, en muchos casos los directores mantenían un mayor grado de influencia en la toma de decisiones en los centros educativos; en realidad, el involucramiento de los maestros en las escuelas autónomas dependía mucho del estilo personal de administración de sus directores.

Con la creación de la Ley de Participación Educativa surgen los Consejos Directivos Escolares y entre sus funciones destacaban proponer al director de centro en representación del Ministerio de Educación, la contratación de personal docente y administrativo, sujeto a las disposiciones del Código de Trabajo, de la Ley de Carrera Docente y de las Políticas del Ministerio. Ante esta estructura, el papel del Ministerio se centró en suspender de cargos a los miembros del Consejo Directivo Escolar o destituir al director del centro. A la par de los Consejos Directivos Escolares se crean los Consejos Educativos Municipales con el objetivo de ser la primera instancia en dirimir los conflictos dentro del Consejo Directivo Escolar, y entre éste y la Delegación Municipal del Ministerio.

El reclutamiento se realizaba a través del anuncio de vacantes en las oficinas departamentales del Ministerio de Educación y en las Escuelas Normales. La persona interesada debía presentar su solicitud la cual sería evaluada y aceptada o rechazada por el delegado departamental en coordinación con los directores de los centros educativos. Una de las críticas más fuertes a este proceso surgió en torno a la poca información sobre la apertura de plazas. Ante el poder de los delegados departamentales y directores, se generaba un proceso de beneficio en la contratación de personas vinculadas a ellos por razones de familia o amistad.

Formalmente el ingreso a la carrera docente requiere de una solicitud escrita presentada por el interesado, partida de nacimiento o un documento de identidad legalmente reconocida y el currículum vitae, acompañado con documentos probatorios. Esto muestra que el ingreso al Régimen de Carrera Docente es un proceso sencillo, porque basta con que la persona interesada esté desempeñándose como docente en los subsistemas de educación no superior, tales como, preescolar, primaria, secundaria y formación profesional. Por ello, el concurso público para ocupar plazas vacantes no es una condición necesaria para ingresar a la Carrera Docente. Sin embargo se necesitan titulaciones para poder

---

extracurriculares; y establecer normas para la evaluación de alumnos. En la medida el Ministerio establecía los estándares de materiales y el currículo nacional, los consejos no intervenían.

---

optar a un cargo, por ejemplo para primaria el título básico requerido es Maestro en Educación Primaria; en Secundaria es Profesor de Educación Secundaria y en el subsistema de formación profesional el título solicitado es el de Técnico Básico; Medio o Superior (Miranda, 2010).

Con la eliminación del modelo de Autonomía Escolar en el año 2007, el gobierno electo liderado por Daniel Ortega llevó a cabo acciones inmediatas para neutralizar todo proceso que estuviera inmerso en el modelo de Autonomía, prueba de ello fue la destitución de directores de los centros escolares<sup>8</sup> por supuestos malos manejos de fondos, lo que los maestros despedidos rechazaron. Este suceso generó confrontación entre la comunidad educativa y el gobierno ya que los despidos se llevaron a cabo sin tomar en cuenta a los Consejos Directivos Escolares creados conforme la Ley de Participación Educativa (Ley No. 413), lo que llevó en sus últimos momentos a peleas callejeras entre sectores estudiantiles y magisteriales confrontados por las medidas adoptadas.

Con el fin de ejercer presión sobre la dirección de los centros escolares, el Ministerio de Educación de ese entonces (bajo la dirección del Ministro Miguel de Castilla), instaló una auditoría sobre los fondos de los institutos a través de la Contraloría General de la República con el objetivo de indicar el destino final de los fondos y el manejo que los directores y directoras de los centros educativos daban a estos. En caso que la auditoría indicara problemas con el manejo de los fondos las personas involucradas en el centro de estudios incurrirían posibles acciones penales.

La mayoría de despidos de directores y directoras desde el año 2007 fueron realizados de manera ilegal, violando los derechos del trabajador y por ende violando la Ley de Carrera Docente, hecho que generó descontento dentro del magisterio ocasionando que muchos maestros y maestras se retiraran de ANDEN bajo amenazas de la dirigencia de la Asociación que estaba a favor de las acciones gubernamentales.

Con objetivos claros de abolir la autonomía escolar, el Ministerio de Educación, encabezado por Miguel de Castilla, emitió Resoluciones Ministeriales buscaban debilitar el régimen de descentralización educativa establecida en la Ley No. 413. Así, centraliza en el Ministerio de Educación el derecho de poner nombres a los centros escolares públicos, derogando los Acuerdos Ministeriales del 93 y del 97, por medio de los cuales se daba esta facultad a los Consejos Directivos Escolares. El Acuerdo No. 014-2007, derogó el Acuerdo 09-97, y el acuerdo 12-97, por medio de los cuales se facultaba a los Consejos Directivos Escolares a establecer las

---

<sup>8</sup> Se llevó a cabo la destitución de cinco directores de institutos de segunda enseñanza de Managua, esto ocasionó protestas de alumnos y padres de familia.

normativas referidas a uniformes escolares y formas de vestir en los centros de estudios, derogando estas facultades y prohibiendo que se impusiese a los estudiantes el uso obligatorio de uniformes para poder participar del sistema educativo. Con estas iniciativas se restó capacidad de incidencia a los Consejos Directivos Escolares, y los procesos educativos se centralizaron en el Ministerio de Educación como tal.

Ante la promesa de gratuidad de la Educación y mejora de la calidad y cobertura educativa, el Gobierno sandinista se enfrentaba a la necesidad de contratar más maestros y maestras sobre todo en las zonas rurales. Por ejemplo en el año 2011, el Gobierno contrató a 2,000 nuevos maestros, de los cuales se estima que 1,500 eran miembros de la Juventud Sandinista a los que se les brindó capacitación durante 6 meses para ser docentes de primaria (La Prensa, 2011).

Esta situación en el Ministerio de Educación no ha cambiado durante los últimos años, con un proceso de selección y nombramiento de docentes centralizado y politizado, siendo la Secretaría Política del barrio la que en algunos casos emite cartas de aval para que los aspirantes a plazas en el sistema educativo puedan ser elegidos con mayor facilidad, violando el Reglamento de la Ley de la Carrera Docente el cual estipula que el Estado garantizará la ubicación de los docentes egresados de los diferentes centros formadores de maestros. Esto no ha sido penalizado por las entidades correspondientes, más sin embargo el descontento social ha ido incrementando. De acuerdo al reglamento, al ser aceptada la solicitud de ingreso del docente, se le informará de su ubicación en el escalafón, su cargo y salario respectivo, mientras tanto Recursos Humanos del Ministerio de Educación, procederá a tramitar el ingreso del docente y deberá: (a) abrir su expediente, con la ubicación respectiva en el escalafón, (b) expedir por escrito el respectivo nombramiento, señalando lugar, fecha, cargo en que laborará, así como salario a devengar y (c) darle posesión del cargo ante el centro de trabajo respectivo, mediante documento escrito.

### Modificación de los Programas de Estudio

La Ley General de Educación sostiene que “el currículo de la Educación Básica es abierto, flexible, integrador y diversificado. Se sustenta en los principios y fines de la educación. El Ministerio de Educación es responsable de diseñar en consulta con la comunidad educativa los currículos básicos nacionales y deberá coordinar con las autoridades regionales autónomas para la adecuación de las particularidades propias.” De igual forma sostiene que “el proceso de formulación del currículo es participativo y se construye con la comunidad educativa y otros actores de la sociedad; por tanto, está abierto a enriquecerse permanentemente y respetar la pluralidad metodológica.”

En base a lo establecido en la Ley General de Educación, en el año 2003 se elaboró, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), el Plan Nacional de Desarrollo<sup>9</sup> el cual enfatizaba la importancia de la cobertura de la educación básica, así como la necesidad de diseñar los currículos con los objetivos de mejorar la mano de obra y lograr la profundización del proceso de descentralización de la gestión educativa, el Plan establece como lineamiento el acceso, adaptabilidad y equidad de la educación, con el aumento de la cobertura de los servicios, con énfasis en la educación preescolar, primaria y secundaria; así como la extensión del programa de alimentación escolar; aumento del número de centros con el programa de escuela-padres; mejoramiento de la infraestructura; implementación del sistema de capacitación a docentes; y transformación de las escuelas normales en institutos superiores de educación. También hace énfasis en la transformación educativa a través de la relevancia y calidad, y de estrategias de enseñanza flexibles y contextualizadas a la demanda del entorno; así mismo con la implementación de contenidos acorde a competencias con programas tecnológicos y vocacionales; consolidación de modalidades educativas abiertas; expansión del programa de educación para la vida; mejoramiento de la calidad de vida de los docentes; y fortalecimiento del programa intercultural bilingüe en las regiones autónomas.

Otro de los lineamientos que señala el Plan en materia de Educación es el mejoramiento de la gobernabilidad, refiriéndose a la participación, resultados, rendición de cuentas y eficiencia, a través de la consolidación del proceso de municipalización de la educación; también incluye la incorporación de las escuelas públicas al régimen de participación educativa; modernización de la estructura central del Ministerio de Educación; implementación del sistema de información educativa; y la aplicación del sistema nacional de evaluación de la calidad (PND, 2005).

A esta medida se sumó la elaboración del Plan Nacional de Educación 2001-2015 el cual contó con la participación de representantes del sistema educativo y con la ayuda de representantes de los sindicatos de maestros y especialistas en la educación. El Plan partió de la necesidad de diseñar un sistema educativo que le permitiera a Nicaragua formar los recursos humanos que el país requería para insertarse favorablemente en el proceso de globalización a través del desarrollo de una economía de libre mercado frente a la existencia de una economía global de alta competitividad.

---

<sup>9</sup> Impulsado por el ex Presidente Enrique Bolaños, el Plan Nacional de Desarrollo presentaba un horizonte temporal hasta 2025. El Plan apostaba al desarrollo mediante el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos (CAFTA).

Se planteaba la reestructuración del currículum a todos los niveles, bajo el criterio que todo grado debía ser considerado terminal, en el sentido de no solo ser un medio para alcanzar el siguiente grado sino que su finalización debería ser un fin en sí mismo. De igual forma incluía el diseño de un nuevo sistema educativo que comprendiera la preparación de técnicos auxiliares, técnicos básicos, medios y avanzados, según el grado de partida donde se inicia la preparación técnica. Asimismo se proponía la diversificación del bachillerato a partir del ciclo básico para formar bachilleres con diferentes opciones, sin exclusión de posibilidades de acceso y continuación a la educación superior. A pesar que la transformación curricular estaba sustentada en los planes elaborados, no hubo mayor avance y se siguió con el currículo escolar adoptado en la década de los noventa.

Durante la gestión del Presidente Bolaños se planteó la Transformación Educativa como una necesidad de poder tener un Marco Curricular apropiado para los niños, niñas y adolescentes de las modalidades de Extra edad y Multigrado, basado en competencias. En este sentido, se buscaba trascender de una educación memorística, basada principalmente en la reproducción mental de conceptos y sin mayor aplicación, a una educación que, además del dominio teórico, facilitara el desarrollo de habilidades aplicativas, investigativas y prácticas, que hicieran del aprendizaje una experiencia vivencial y realmente útil para sus vidas y para el desarrollo del país. Se trabajó en una propuesta de transformación curricular con un currículo flexible, adaptado a las características, necesidades y experiencias de los estudiantes. Ante esto se inició un proceso de creación de nuevos materiales educativos para docentes y estudiantes: guías de aprendizaje, cuadernos de trabajo y guías metodológicas. Este proceso se estimaba que estuviese acompañado de capacitación y de asesoría técnica para la validación e implementación del currículo de extra-edad y multigrado.

El proceso se llevó a cabo a través de 8 foros de consulta y concertación con diversos sectores representativos de la sociedad, miembros del Foro Nacional de Educación, Universidades, INATEC, docentes, directores, Instituciones del Estado y Comunidad Donante, participando aproximadamente 2,000 personas que aportaron al mejoramiento de los Documentos Curriculares. Durante el año 2005 se capacitaron en la Transformación Curricular a cerca de 2,500 personas entre docentes, directores y técnicos del nivel departamental y municipal en territorio nacional y se inició el pilotaje de la Transformación Curricular en un total de 85 centros escolares (MECD, 2006).

Con el cambio de gobierno, el proceso no logró finalizar y entre 2007 y 2008 se comienza a gestionar una nueva propuesta curricular dando lugar a la “Gran Consulta Nacional del Currículo de Educación Básica y Media” (realizada entre marzo 2007 y marzo 2008), según datos gubernamentales la consulta tuvo un

alcance de casi 17,000 y se realizaron 141 talleres de consulta y 11 cabildos curriculares en los cuales participaron 600 pobladores de diferentes barrios, a esto se sumó la participación de docentes de diferentes niveles educativos tanto de centros estatales como de privados y subvencionados. Como resultado se elaboraron los diferentes documentos curriculares que contenían planes y programas de estudio, guías metodológicas, libros de texto, cuadernos de trabajo, antologías didácticas y fascículos de aprendizaje) (UNESCO, 2010).

Bajo el desarrollo de la Gran Consulta Nacional del Currículo de Educación Básica y Media, se crea la Comisión Nacional de Currículo con el objetivo de ser la instancia encargada de aportar un documento sobre reflexiones y recomendaciones en el ámbito curricular, con el fin de construir un modelo consensuado de relaciones pedagógicas y de aprendizajes, popular, científico y de fuertes raíces nicaragüenses, articulado a un sistema nacional de formación y capacitación del magisterio y el uso creativo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Los objetivos de la Consulta fueron:

- Propiciar espacios de participación y concertación con miembros de la sociedad civil, que trabajan en educación, para analizar la problemática y prioridades educativas.
- Recabar información proveniente de actores de la sociedad civil, para retroalimentar la propuesta de currículo.
- Elaborar la nueva propuesta del currículo en correspondencia con las políticas educativas del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional y las tendencias modernas de una educación para la vida, el trabajo y el desarrollo del contexto, así como los aportes de la sociedad en general obtenidos en la consulta.

Para llevar a cabo “La Gran Consulta Nacional sobre la propuesta de Transformación Curricular de la Educación Básica y Media”, el Ministerio de Educación, puso en práctica diferentes tipos de Consulta, una a nivel externo y otra fue una consulta interna. La consulta a nivel externo se desarrolló bajo dos modalidades: a) A través de Encuentros y Foros, con participación de Organismos de Estado, Sociedad Civil, Asociaciones Científicas y Especialistas, relacionados con la educación y b) Consulta Popular, con intervención del pueblo en general, el cual ha participado a través del Portal Educativo del MINED y Foros de Reflexión y Consulta a nivel departamental; así como Cabildos Curriculares. La Consulta Interna consistió en una labor constante y continua de carácter sistémico, a través del seguimiento, supervisión y asesoría permanente a la implementación del nuevo currículo en los centros educativos seleccionados para el pilotaje.

El nuevo currículo está centrado en el sujeto bajo una concepción constructivista que propicia nuevas formas de aprender y de enseñar. Los contenidos se organizan a partir de determinar competencias necesarias para el desarrollo de la capacidad para entender, interpretar y transformar. El gobierno planteó que con la transformación curricular se buscaba crear las condiciones para transformar las prácticas educativas, a fin de mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes con una educación orientada hacia la vida, el trabajo y la convivencia.

El currículo de educación básica y media se diseñó bajo las siguientes características (Oviedo, 2008):

1. Afianza la identidad nacional y el sentido de pertinencia de los estudiantes.
2. Organiza las competencias y contenidos de aprendizaje en áreas y disciplinas.
3. Se sustenta en teorías del aprendizaje en donde su enfoque está centrado en el sujeto que aprende, partiendo de que los estudiantes traen al aula inteligencias múltiples, a la vez que conocimientos y estrategias de aprendizaje previos, que les ayudará a resolver problemas en situaciones inéditas.
4. Enfatiza la relación entre teoría y práctica y viceversa.
5. Se centra en el ser humano.

Los resultados de la Gran Consulta Nacional se sistematizaron en la elaboración de los nuevos Planes y Programas de Estudio de la Educación Primaria y de los tres primeros años de Educación Secundaria, en este proceso participaron miembros del magisterio especialistas en educación, directores de centros educativos, empresarios, representantes de la iglesia y representación de la sociedad civil. Los planes se llevaron a cabo a partir de 2009.

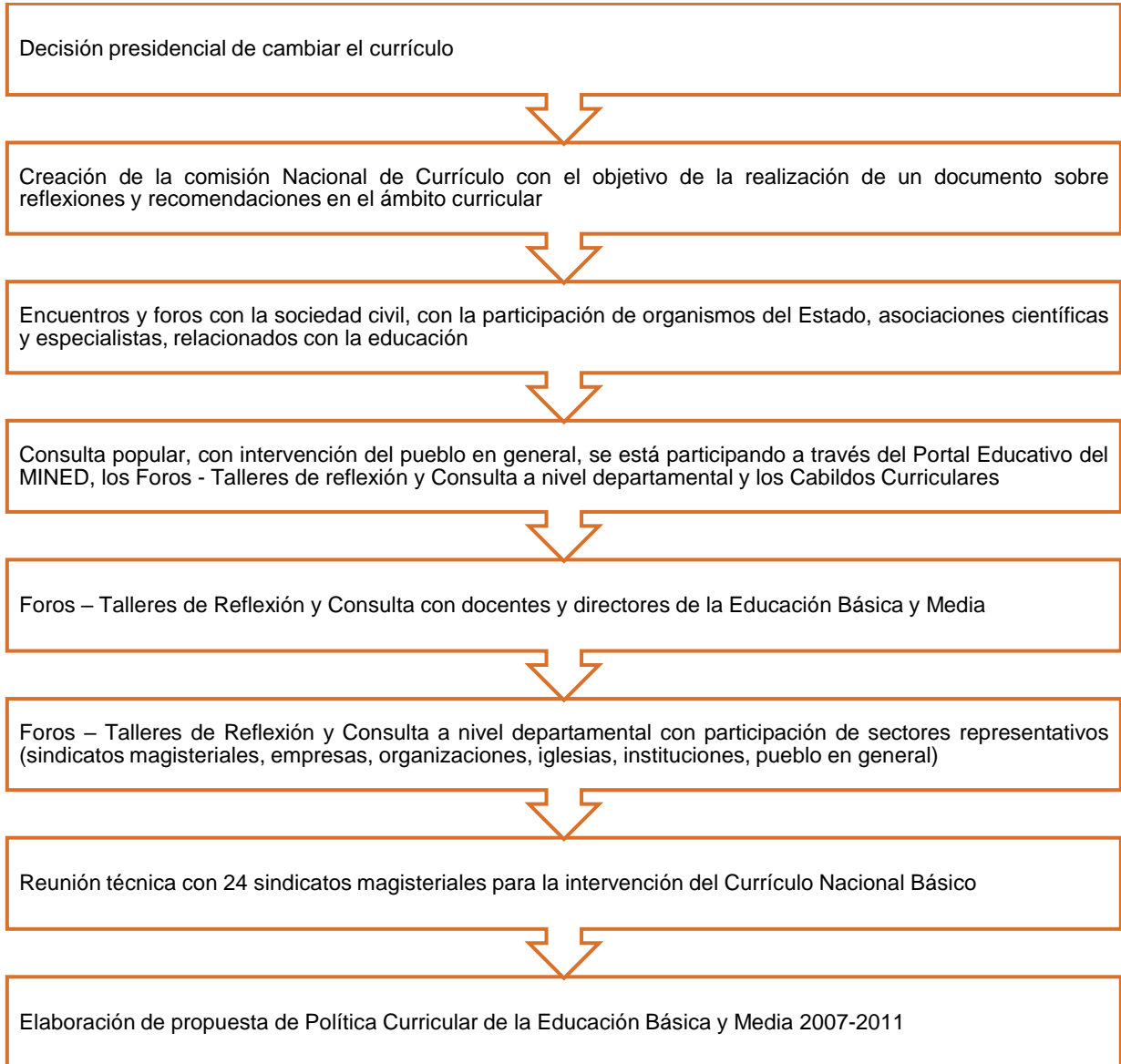
Sin embargo, la implementación del nuevo currículo provocó reacciones en algunos maestros y maestras quienes expresaron no haber recibido suficiente capacitación para enfrentar los conocimientos que demanda el nuevo currículo o sobre la atención a las nuevas demandas de los estudiantes. Los maestros señalaron la necesidad de un mayor apoyo pedagógico por parte del MINED, así como más asesoría y menos supervisión administrativa.

El proceso de implementación del nuevo currículo aún es débil, ya que persisten educadores sin los textos y guías requeridos para la planificación de las clases de acuerdo con lo orientado en el currículo. Sindicalista de la USM se han mostrado en contra de los intentos del Gobierno por nuevas reformas al currículo escolar, expresando que someter a la educación a constantes reformas curriculares ha generado una serie de problemas a los maestros, porque las guías de



planificación y los textos apegados al nuevo plan de estudio no llegan a todos los docentes.

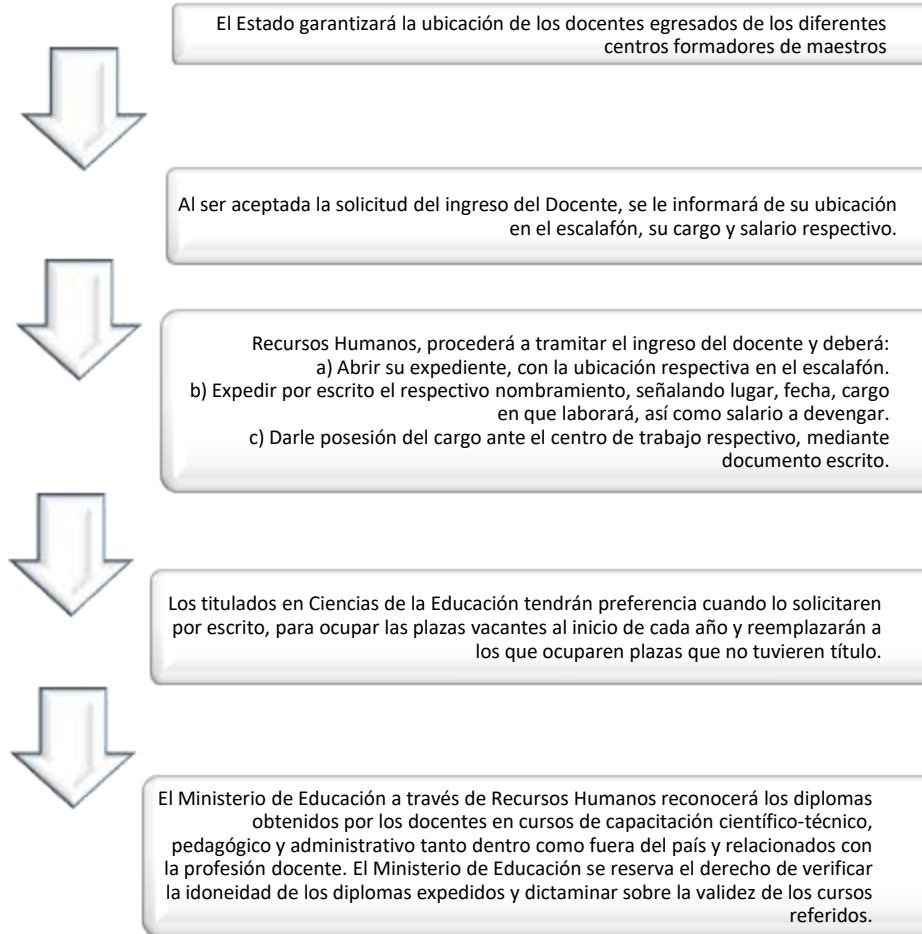
**Figura 2. Nicaragua. Proceso de Formulación del Cambio de Currículo Educativo de Educación Básica y Media. 2007**



Fuente: Elaboración propia con base a información de Oviedo, 2008.

## Anexos

### Anexo 1. Fases del nombramiento del personal docente



Fuente: Elaboración propia con base a Reglamento de Ley de Carrera Docente

#### Requisitos:

El título básico requerido para el ingreso a la carrera docente en primaria es, el de Maestro de Educación Primaria y en Secundaria, el de Profesor de Educación Media.

De igual forma debe:

1. Ser graduado como Maestro de Educación Primaria.
2. Ser graduado en Centros que ofrezcan carreras de nivel superior en el campo de la educación y reconocidos por el Ministerio de Educación.
3. Ser graduado como Técnico Básico, Media o Superior con la preparación pedagógica impartidas por el Ministerio de Educación e INATEC.

En temas administrativos debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Solicitud escrita ante la Dirección Departamental de Recursos Humanos del Ministerio de Educación.
- b) Partida de Nacimiento o documento de identificación legalizado.
- c) Curriculum Vitae, acompañado de título, certificado de estudios, diplomas y otros documentos que evidencien los méritos del solicitante, en original y copia.

## **Anexo 2. Marco Jurídico**

Actualmente Nicaragua goza de un marco jurídico amplio que ratifica el derecho a la educación y por ende las principales atribuciones de las entidades responsables, así como la identificación de funciones específicas de los organismos que se han ido creando para un mejor sistema educativo.

### *La Constitución Política de Nicaragua*

La Constitución Política de Nicaragua establece que todos los y las nicaragüenses tienen derecho a educación, teniendo como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad; y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación; por consiguiente, la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad. De igual forma se establece 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.

En el artículo 119 se establece que la educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Se plantea en el artículo 120 que es papel fundamental del magisterio nacional la aplicación creadora de los planes y políticas educativas, señalando además que los maestros tienen derecho a condiciones de vida y trabajo acordes con su dignidad y con la importante función social que desempeñan, por lo que serán promovidos y estimulados de acuerdo con la ley.

En el Art. 121 se establece la gratuidad de la Educación: “El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas. Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna, de acuerdo a la ley”.

### *El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 287)*

Este Código afirma que las niñas y los niños nicaragüenses tienen derecho a una educación “orientada a su desarrollo integral hasta el máximo de sus capacidades”. Además, establece que es responsabilidad compartida de la familia, la escuela, la comunidad y el Estado “asegurar, con absoluta prioridad, el cumplimiento de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes referentes a la vida, la convivencia familiar y comunitaria, identidad, nacionalidad, salud, alimentación, vivienda, educación, medio ambiente, deporte, recreación, profesionalización, cultura, dignidad, respeto y libertad”. De igual forma establece que “el Estado debe asegurar a las niñas y niños condiciones de igualdad en el acceso y permanencia en la escuela, así como garantizar modalidades educativas que permitan la incorporación de los niños y niñas a la educación, particularmente aquellos que por distintas causas hayan sido excluidos de ella”.

*La Ley General de Educación (Ley 582)*

Esta Ley, fue aprobada el 12 de Marzo de 2006, y publicada en La Gaceta, No. 150, del 3 de Agosto del 2006. Tiene por objeto establecer los lineamientos generales de la Educación y del Sistema Educativo Nacional, las atribuciones y obligaciones del Estado, los derechos y responsabilidades de las Personas y la Sociedad en su función educadora. Se regulan las actividades educativas desarrolladas por Personas Naturales o Jurídicas Públicas o Privadas en todo el país.

Dicha Ley establece los subsistemas que integran al sistema educativo. En el Artículo 12 se afirma que los subsistemas que integran el Sistema Educativo son: a) Subsistema de la Educación Básica, Media y formación docente, b) Subsistema de Educación Técnica y formación profesional, c) Subsistema de Educación Superior, d) Subsistema Educativo Autónomo Regional de la Costa Caribe Nicaragüense (SEAR) y e) Subsistema de Educación Extraescolar.

En cuanto a la elaboración y cambio de currículo escolar, la Ley afirma que “el currículo de la Educación Básica es abierto, flexible, integrador y diversificado. Se sustenta en los principios y fines de la educación. El Ministerio de Educación es responsable de diseñar en consulta con la comunidad educativa los currículos básicos nacionales y deberá coordinar con las autoridades regionales autónomas para la adecuación de las particularidades propias.” De igual forma sostiene que “el proceso de formulación del currículo es participativo y se construye con la comunidad educativa y otros actores de la sociedad; por tanto, está abierto a enriquecerse permanentemente y respetar la pluralidad metodológica.”

Se afirma que es papel fundamental del magisterio nacional la aplicación creadora de los planes y políticas educativas. Los maestros y maestras tienen derecho a condiciones de vida y trabajo acordes con su dignidad y con la importante función social que desempeñan por lo que se les debe promover, estimular y desarrollar el respeto a su labor en la comunidad educativa y sociedad en general. Establece como uno de los Principios de la Educación que el maestro y la maestra son factores clave y uno de los principales protagonistas del proceso educativo; tienen derecho a condiciones de vida, trabajo y salario, de acuerdo con la dignidad de su elevada misión.

En cuanto a los educadores, las educadoras y su formación, concibe la Formación Docente desde una perspectiva integral, combinando contenidos y experiencias en los conocimientos científicos, pedagógicos, humanísticos, morales y vinculantes a la práctica profesional. Deja establecido, asimismo, que la institución educativa debe coordinar y estimular planes de formación y perfeccionamiento docente en articulación con la Educación Superior. Los niveles de esta Formación Docente se refieren a la Formación Inicial, tanto la que está a cargo de las Escuelas Normales (Primaria) como la dirigida por la Educación Superior (Secundaria), y a la Profesionalización Docente, que debe permitir completar la formación del docente en ejercicio a nivel primario y secundario. Además, la Formación Permanente está destinada a la actualización docente a través de diversas modalidades y acciones.

En cuanto al papel del magisterio, la Ley establece en el considerando VII que “es papel fundamental del magisterio nacional la aplicación creadora de los planes y políticas educativas. Los maestros y

maestras tienen derecho a condiciones de vida y trabajo acordes con su dignidad y con la importante función social que desempeñan por lo que se les debe promover, estimular y desarrollar el respeto a su labor en la comunidad educativa y sociedad en general.”

### *Acuerdo Ministerial 048 promulgado en 2002-Formación de la Comisión Nacional Interinstitucional de Educación Inicial y Preescolar*

Esta instancia fue creada con la finalidad de establecer las bases para la coordinación de actividades entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Familia, el Ministerio de Salud y los organismos no gubernamentales que atienden a los niños y las niñas menores de seis años, nombrando al Ministerio de Educación como coordinador de la Comisión Nacional Interinstitucional de Educación Inicial y Preescolar, a través del director(a) de la Dirección de Educación Preescolar. Declara que su función será promover y fortalecer la articulación de los actores municipales, a fin de apoyar el mejoramiento de la cobertura y calidad de la atención a la niñez menor de seis años.

### *Ley de Participación Educativa*

La Ley de Participación Educativa, “Ley 413” publicada en la Gaceta No. 56 del 21 de marzo del 2002, tiene por objeto regular el régimen de participación de la sociedad civil en la función educativa, en especial el papel de los padres y madres de familia, educadores y estudiantes.

Dicha Ley establece la creación del Consejo Directivo Escolar, con el fin de organizar y facilitar la participación de la comunidad en la función educativa. Se afirma que el Consejo funcionaría bajo la instancia conformada por representantes de padres de familia, docentes y estudiantes vinculados al centro educativo, quienes son electos democráticamente para la gestión académica, administrativa y financiera del centro escolar. Así mismo se deja por sentado la facultad del Consejo para asegurar la participación de la comunidad, en especial de los padres de familia en la toma de decisiones referidas a actividades académicas, a la administración y gestión del centro.

Una de las funciones que se destacan en la Ley hacia el Consejo es conocer y aprobar la adecuación de los planes de estudio, así como conocer y aprobar el presupuesto, la estructura organizativa y el detalle de los cargos del centro.

En el artículo 16 se prohíben los cobros de cualquier índole en los centros educativos del Estado.

### *Ley de Carrera Docente*

La Ley de Carrera Docente tiene por objetivo establecer las condiciones necesarias que permitan ofrecer una educación de calidad y garantizar la estabilidad laboral, capacitación y promoción de los docentes.

Se establecen los requisitos para ingresar al Régimen de Carrera Docente, siendo los siguientes:

Art. 16: Para ingresar al Régimen de Carrera Docente se requerirá la presentación de los siguientes documentos: 1. Solicitud escrita, 2. Partida de nacimiento o documentos de identidad legalmente

reconocido, 3. Currículum Vitae, acompañado de títulos, diplomas y otros documentos que abonen los méritos del solicitante. Según el artículo 17, el título básico requerido para el ingreso al Régimen de Carrera Docente es el Maestro de Educación Primaria egresado de una Escuela Normal.

En el Reglamento de la Ley de Carrera Docente, se establece que para ingresar al Sistema de Carrera Docente se requerirá del cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Solicitud escrita ante la Dirección Departamental de Recursos Humanos del Ministerio de Educación. b) Partida de Nacimiento o documento de identificación legalizado. c) Currículum Vitae, acompañado de título, certificado de estudios, diplomas y otros documentos que evidencien los méritos del solicitante, en original y copia. Y de igual forma Recursos Humanos, procederá a tramitar el ingreso del docente y deberá: a) Abrir su expediente, con la ubicación respectiva en el escalafón. b) Expedir por escrito el respectivo nombramiento, señalando lugar, fecha, cargo en que laborará, así como salario a devengar. c) Darle posesión del cargo ante el centro de trabajo respectivo, mediante documento escrito.

En cuanto al despido, la Ley establece en el Artículo 99 que la destitución es el retiro definitivo del docente del cargo que desempeña y la pérdida de los derechos que le confiere la Ley de Carrera Docente. La destitución será ejecutada por Recursos Humanos.

## Bibliografía

- Arguedas Chinchilla, G. Et al. (2010). Elaboración y validación del Módulo de Educación Rural para la formación de docentes de I y II Ciclo de Nicaragua y Validación del módulo de Costa Rica. Instituto de Investigación en Educación Escuela de Formación Docente, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
- Asensio, C. (2014). Informe de Progreso Educativo. Foro Educativo EDUQUEMOS. Nicaragua.
- Bonilla, A. Coordinador de proyecto Programa Gobernanza e Inclusión Social. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)
- Castillo, M. Investigadora del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASSES)
- Castro, V. Especialista en educación, investigación/evaluación e implementación programas en primera infancia y calidad educativa y ex investigadora de CIASES
- Decreto 112-2007: Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, 2007.
- Decreto 116-2007: de declaración del “Día Nacional de la Educación”, 2007.
- Entrevistas realizadas entre el 02-05 de diciembre de 2014.
- García, M. ex ministro de educación de Nicaragua.
- Gershberg, A. (1999). “Decentralization, Citizen Participation and the Role of the State: The Autonomous School Program in Nicaragua”, Latin American Perspectives, Nº 26.
- Gidín, J. (2007). La conflictividad docente en América Latina: Un balance del año 2000, Observatorio Latinoamericano de Políticas Públicas (OLPED), Buenos Aires, Argentina.
- Gil, Rafael Lucio. (2009). La dimensión social del Currículum: Una visión desde Nicaragua. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Incer, J. Director de la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible.
- La Prensa (2011). País arrastra déficit de 10 mil maestros. Managua, Nicaragua.
- Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.
- Ley No. 582: Ley General de Educación.
- MEDC (2006), *Estado de la Educación Básica y Media*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Gobierno de Nicaragua.
- Medina, E. Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León (UNAN-León) y Director del Foro Educativo Nicaragüense EDUQUEMOS
- Miranda Rivas, Humberto Antonio. (2010). Hacia una gestión de calidad en la Gestión Pública de Nicaragua. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 127-155, 2010.

- Mora, A. (2014). *Las Políticas de Educación en Centroamérica 2002-2012. Estado de la Región. Nicaragua.*
- Näslund-Hadley, E. Et al (2012). *Educación en Nicaragua: Retos y Oportunidades.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- Oviedo, E (2008). *Consulta Nacional del Currículo de la Educación Básica y Media. I Congreso de Educación UNAM-Managua. Nicaragua.*
- PAPEP (2009). *Primeros 100 días de Ortega. Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos,* PNUD, Marzo.
- Plan Estratégico de Educación 2011-2015), 2011. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Ministerio de Educación.
- Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2010. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
- PND (2005). *Plan Nacional de Desarrollo,* Managua, Nicaragua.
- Políticas Educativas MINED (2007-2011), 2007. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Ministerio de Educación de Nicaragua.
- Quintana, M. (2012). *Apuntes sobre la Educación en Nicaragua,* IEEPP. Nicaragua.
- Reglamento de Ley de Carrera Docente, Acuerdo Ministerial No.38, 1991.
- Saénz, A. (2002). *Conceptos para la interpretación y análisis del presupuesto general de la República de Nicaragua,* Instituto de Investigaciones y consultorías Económicas y Sociales, Managua, Nicaragua.
- Sandino, A. Economista del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)
- Tünnermann, C. (2004). *La problemática actual de la educación en Nicaragua,* UPOLI Managua. Nicaragua.
- UNESCO-IBE. (2010). *Datos Mundiales de Educación. 7ª. Edición,* 2010/11.
- Vijil, J. Investigadora del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASSES)