

Municipalización Educativa y Desarrollo Local

Experiencias y lecciones aprendidas en tres municipios de Nicaragua

Ana Patricia Elvir
Josefina Vigil Gurdíán



Índice

1. Resumen	25
2. Introducción	27
3. Antecedentes	28
4. Contexto	30
4.1 Nacional	30
Situación socio-económica	30
Situación educativa	31
4.2 Local	34
Municipio El Tuma-La Dalia	34
Municipio San José de los Remates	38
Municipio Catarina	42
5. Objeto de Análisis	46
6. Implementación de la experiencia	48
6.1 Municipalización Educativa en el Tuma-La Dalia	48
6.1.1 Antecedentes	48
6.1.2 Visiones y expectativas	49
6.1.3 Acciones y avances	50
6.2 Municipalización Educativa en San José de los Remates	52
6.2.1 Antecedentes	53
6.2.2 Visiones y perspectivas	54
6.2.3 Acciones y avances	55
6.3 Municipalización Educativa en Catarina	57
6.3.1 Antecedentes	57
6.3.2 Visiones y expectativas	57
6.3.3 Acciones y avances	59
7. Análisis	62
7.1 El Tuma-La Dalia	62
7.2 San José de los Remates	63
7.3 Catarina	64
7.4 Consideraciones finales	66
7.5 Lecciones aprendidas	67

Autores:

Entidad: SNV-Servicio de Cooperación Holandés-Nicaragua

Elaborado por:

ELVIR, Ana Patricia

VIJIL G., Josefina

País: Nicaragua

PORTADA  SIGUIENTE 

Ana Patricia Elvir. Consultora e investigadora en educación de América Latina para la Agencia para el Desarrollo Educativo (AED); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Federación Internacional Fe y Alegría; el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL); y el Servicio Holandés de Cooperación (SNV). Actualmente, ocupa el cargo de asesora de educación en América Latina para la organización Save the Children. Académicamente, cuenta con un Máster en Educación Internacional Comparada de la Universidad de Indiana y con otro en Educación de la Universidad de Harvard, donde también es candidata a Doctora en Educación.

Josefina Vijil Gurdía. Es consultora, docente e investigadora en educación. Ha sido asesora del Movimiento de Educación Popular Fe y Alegría en Nicaragua y ha realizado numerosas investigaciones en el campo educativo. También fue Directora

Regional para Centroamérica y México del Centro Magis. Actualmente, es investigadora del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana de Managua, así como docente del Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana de Managua (IDEUCA). Asimismo, es profesora de la Maestría Centroamericana en Educación y Aprendizaje de la Universidad "Rafael Landívar" (Guatemala), y tutora de tesis de maestría de esa misma universidad. Posee un Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), con especialidad en Didáctica de las Ciencias Sociales.

Ambas autoras son fundadoras del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES), centro privado de investigación e incidencia en política educativa y social con sede en Nicaragua.



Municipalización educativa y desarrollo local

Experiencias y lecciones aprendidas en tres municipios de Nicaragua

Abstract

En este estudio se analizan los potenciales y actuales desafíos de la municipalización educativa en Nicaragua como estrategia para avanzar en el desarrollo educativo local y, particularmente, en la universalización de la Educación Primaria. El análisis se elabora a partir de las visiones aportadas por los actores locales de 3 municipios que han adoptado esta estrategia en el país. Estos municipios son: Catarina, San José de los Remates y El Tuma-La Dalia. Las experiencias analizadas se llevaron a cabo entre 2004 y 2006.

El estudio está basado en las experiencias de municipalización de la educación de 3 municipios de Nicaragua: Catarina, del departamento de Masaya; El Tuma-La Dalia, del departamento de Matagalpa; y San José de los Remates, del departamento de Boaco. Las experiencias se han desarrollado entre 2004 y 2006. Los tres procesos analizados han tenido una corta duración y, por tanto, no es posible todavía determinar sus logros de mediano plazo. En consecuencia, el estudio tiene un carácter exploratorio y está orientado a valorar las expectativas y razones de la participación de estos municipios en esta política, así como a sugerir algunas lecciones aprendidas en lo que va del proceso sobre los potenciales y desafíos de la municipalización como estrategia para mejorar la gestión educativa para el desarrollo local. Específicamente, el estudio intenta responder a dos preguntas centrales: ¿Qué factores son determinantes para que los procesos de municipalización educativa ayuden a mejorar la educación nicaragüense? ¿Cuáles de esas condiciones son fundamentales para avanzar en la universalización de la primaria?

1. Resumen

Este estudio se propone documentar los potenciales y desafíos de la municipalización educativa en Nicaragua para avanzar en la universalización de la Educación Primaria y otros aspectos del desarrollo local. La universalización de la Educación Primaria, una meta que se espera alcanzar en 2015, es el número dos de los Objetivos del Milenio (ODM). Los ODM son un compromiso de los gobiernos del mundo, promovido por Naciones Unidas, para responder a las necesidades de paz, seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos, particularmente de los más pobres del mundo.

La metodología utilizada es, en consecuencia con el propósito del estudio, de corte cualitativo, esto es, describir y analizar procesos a partir de las visiones aportadas por los protagonistas en el ámbito local. La información recolectada proviene de entrevistas a fondo realizadas en los municipios, de la consulta a autoridades nacionales encargadas de la formulación de la política, principalmente la Dirección de Descentralización del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) y de la revisión de bibliografía relevante.

Los avances realizados en la municipalización educativa en los casos analizados son aún modestos. No obstante, la exploración efectuada permite concluir que, bajo ciertas condiciones, la municipalización educativa es una estrategia que favorece el desarrollo educativo local y el avance hacia la universalización de la primaria. Esta estrategia facilita la microlocalización de los

problemas de acceso, retención, relevancia y calidad educativa, así como la planificación territorial para enfrentar estos problemas; también mejora la capacidad negociadora de las instancias locales ante los organismos centrales, contribuyendo a la adopción de prioridades y a la racionalización de los recursos disponibles sobre la base de las necesidades de los territorios; y favorece la gestión escolar facilitando el funcionamiento democrático y transparente de la administración de los centros escolares. Así también, la municipalización educativa contribuye a la formación de consensos educativos a escala local; posibilita la participación de nuevos actores en el desarrollo educativo municipal y potencia la apreciación de la relación entre desarrollo educativo y desarrollo local.

A partir del análisis realizado es posible sugerir que la municipalización educativa se torna más efectiva con la transferencia del liderazgo de los procesos de los Alcaldes y Gobiernos Municipales a instancias permanentes, las cuales tienen continuidad más allá de los períodos de gobierno nacional y local; con la inversión en recursos locales especializados, principalmente el personal de las Delegaciones Municipales del MECD; con el aumento de la inversión pública en educación considerando las necesidades territoriales; y con la formulación de planes de desarrollo educativos concentrados en un número limitado de esfuerzos que priorizan la universalización de la Educación Primaria, completa y de calidad.



2. Introducción

La universalización de la Educación Primaria constituye hoy en día la meta educativa más anhelada de los países en vías de desarrollo. Avanzar en esta meta es fundamental para aliviar la pobreza. La gran mayoría de las niñas y niños que no gozan de este derecho alrededor del mundo proceden de familias pobres y son hijos de madres y padres que no recibieron educación formal. A través de la educación los más pobres pueden tener un vehículo seguro de movilidad social, por lo que garantizar este derecho a todas y todos es de gran importancia para el desarrollo social. Cumplir esta meta implica acercarse al 100% de matrícula en primaria para la niñez, y garantizar que ninguna niña o niño abandone la escuela y que todas y todos reciban educación de calidad.

En Nicaragua, a pesar de notables progresos en la cobertura de la educación preescolar, no se está avanzando en la universalización de la primaria. Por el contrario, desde 2003 se ha experimentado un decrecimiento progresivo de la Tasa Neta de Escolaridad (TNE)¹ en este nivel. En 2002 la TNE de primaria fue de 85,5%, mientras que en 2005 se había reducido a 80,3% (MECD, 2006).

La universalización de la primaria no ha recibido suficiente atención del Gobierno Central. Los esfuerzos realizados son insuficientes y el problema, lejos de reducirse, tiende a aumentar. Sin embargo, la municipalización educativa puede ayudar a avanzar en el cumplimiento de esta meta. La municipalización educativa sensibiliza a los actores locales para que se involucren en esta tarea; facilita la microlocalización de los problemas de cobertura y la planificación de acciones ajustadas a las posibilidades de los municipios; mejora la capacidad negociadora de las autoridades locales ante el Gobierno Central, con lo cual se facilita establecer políticas de prioridad, racionalidad y optimización de los recursos disponibles; y hace más eficiente la gestión escolar, democratizando la toma de decisiones y facilitando el control social que se necesita para el buen funcionamiento de los centros escolares.

En este estudio se abordan estos aspectos a partir de la experiencia de tres municipios: Catarina, El Tuma-La Dalia y San José de los Remates. También se exploran los desafíos a superar para aprovechar el potencial de la municipalización educativa para el desarrollo local en diferentes contextos territoriales. Los procesos de municipalización educativa que se analizan se llevaron a cabo entre 2004 y 2006, en el marco de una política nacional de descentralización que intenta acercar la gestión pública al ciudadano para hacerla más eficiente.

El contenido del documento ha sido organizado en cinco apartados. En el primero se ofrecen los antecedentes de la política de municipalización educativa del país. El segundo está dedicado a describir el contexto nacional y local en el cual la misma se ha implementado. En el tercero se explica el objeto de estudio y la metodología aplicada para la conducción de la investigación. En el cuarto apartado se describe la experiencia de la municipalización educativa en cada uno de los 3 municipios analizados en este estudio de caso. Y en el último se analizan las experiencias de los 3 municipios, y se exponen las consideraciones finales y lecciones aprendidas del estudio.

¹ La Tasa Neta de Escolaridad (TNE) de primaria es el porcentaje de niños matriculados en este nivel con relación al total de niños que tienen la edad correspondiente. En Nicaragua son los niños de entre 7 y 12 años de edad. En 2005 la edad de ingreso a la primaria se bajó a 6 años.

3. Antecedentes

A inicios de los años noventa se comenzó a implementar en Nicaragua una política tendiente a la descentralización de la educación, en el contexto de una reforma más amplia orientada al cambio profundo del sistema educativo y al replanteamiento de la función del Gobierno Central en la provisión de servicios educativos. En la implementación de la política se utilizaron dos modelos diferentes, la autonomía escolar y la descentralización territorial de la educación o municipalización educativa.

La autonomía escolar, también conocida como régimen de participación educativa, se inició en 1993 y consistió en la transferencia de responsabilidades administrativas a los Consejos Directivos Escolares (CDE), mayoritariamente integrados por padres de familia de los centros que voluntariamente adoptaron el modelo autónomo de gestión. La Ley de Participación Educativa (Ley 412 aprobada en 1998 y revisada en 2002) le dio soporte legal e institucionalizó la autonomía escolar como política nacional. Este modelo está vigente y actualmente se aplica en la mayoría de centros educativos del país, principalmente en los ubicados en el sector urbano.

La municipalización educativa se lanzó en el mismo año como una experiencia piloto en tres municipios y consistió en la transferencia de las responsabilidades de los servicios educativos a los Gobiernos Locales. El programa fue interrumpido después de este breve ensayo y relanzado entre los años 2004 y 2005. Durante esta etapa el programa consistió en la transferencia a los Gobiernos Locales de responsabilidades en la planificación, organización, gestión, supervisión y distribución de recursos humanos y materiales. La participación en el programa se materializaba en la suscripción de un convenio entre el MECD y los Alcaldes en representación de los Gobiernos Municipales.

A fines de 2005, la municipalización fue reorientada hacia un nuevo modelo, tendiente a la adecuación de las políticas educativas nacionales a las necesidades educativas del municipio con el objetivo de estructurar un sistema educativo que promoviese el desarrollo local. En virtud de esta reorientación del modelo, los convenios inicialmente suscritos fueron rescindidos por decisión unilateral de las máximas autoridades del MECD. El cambio de modelo coincidió con el cambio

del Ministro de Educación y con la adopción en el MECD de visiones y políticas menos favorables a la descentralización que las implementadas por ministros anteriores.

En el nuevo esquema de municipalización educativa, vigente a la fecha, el MECD ya no transfiere recursos ni responsabilidades administrativas a los Gobiernos Locales sino que concentra su esfuerzo en apoyar: (a) la integración y buen funcionamiento de los Consejos de Educación Municipal (CEM); (b) la elaboración y articulación del Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM) con la Estrategia de Desarrollo del Municipio; y (c) la vinculación de los PDEM con el Sistema de Planificación Educativa del MECD (ver texto del convenio en Anexo IV).

Al igual que con la autonomía escolar, la Ley de Participación Educativa (1998) dio el marco jurídico a la municipalización educativa. La Ley establece la figura jurídica de los CEM como instancias de apoyo a los CDE. Por tal razón, los CEM comenzaron a organizarse desde antes de la municipalización educativa para fortalecer los procesos de autonomía escolar. Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en 2003 se crearon espacios de concertación social en los municipios –los Comités de Desarrollo Municipal (CDM)–, lo que fue aprovechado por el MECD para promover, en el marco de la municipalización educativa, la transformación de los CEM en mesas de concertación sectorial de educación de los CDM.

En el esquema de educación municipalizada se concibe una organización y planificación educativa que integra las instancias y metas locales con las nacionales. Por un lado, los PDEM ofrecen información básica para analizar la cobertura escolar considerando los compromisos nacionales contraídos en torno a los ODM; los CEM son reconocidos como parte orgánica de los CDM y la planificación municipal refuerza estrategias por la calidad educativa. Por el otro, los PDEM se orientan al cumplimiento de los cuatro objetivos del Plan Común de Trabajo del MECD 2005-2008: cobertura, calidad, equidad y formación permanente de recursos humanos. Asimismo, los objetivos de los PDEM están considerados en los Planes de Inversión Municipal y en los Planes Operativos del MECD.

De acuerdo al MECD (2006), la municipalización de la educación pública debe producir los siguientes resultados:

- **Control social sobre los procesos educativos a escala municipal.**
- **Mayor participación de los actores locales en la educación.**
- **Creación de condiciones para la implementación de la autonomía escolar en los centros.**
- **Hacer la educación más pertinente a las necesidades del desarrollo social, económico y ambiental del municipio.**
- **Generar un nuevo enfoque de atención a los docentes.**
- **Mejorar los niveles de cobertura y calidad educativa del municipio.**

En Nicaragua hay 153 municipios. De estos, 33 se han incorporado al programa de municipalización educativa y 21 están en proceso de negociación de convenios². En la gran mayoría de los municipios participantes predomina la población rural. El programa está siendo implementado con recursos provenientes del Banco Mundial y otras agencias internacionales de cooperación, como la Unión Europea. Aunque esta política es mucho más reciente a la de autonomía escolar, se espera que la misma se amplíe con la implementación de la Política Nacional de Descentralización orientada al Desarrollo Local (PNDDL), prevista a ser lanzada por el Gobierno de Nicaragua en 2006. Uno de los objetivos básicos de la política nacional de descentralización es apoyar la superación de la pobreza, desarrollando capacidades locales para prestar servicios públicos que mejoren el nivel de vida de los ciudadanos (SETEC, 2006).

La municipalización educativa es una estrategia adecuada para avanzar en la superación de la pobreza. Al acercar la gestión de la educación a los ciudadanos se facilita la administración escolar y, en consecuencia, el avance en el cumplimiento de los compromisos nacionales con la universalización de la primaria, una meta clave para el desarrollo local y nacional. Como se ha mencionado, la educación es un factor capital para la movilidad social de los más pobres. En consecuencia, garantizar educación primaria completa y de calidad a todas y todos es fundamental para Nicaragua si se considera el nivel de pobreza del país y el estado crítico de su sistema de educación pública.

² Fuente: Dirección de Descentralización Educativa del MECD. Entrevista con la Lic. Martha Palacios, Directora de Descentralización Educativa, realizada el 12 de junio de 2006.

4. Contexto

De acuerdo al Censo Nacional de 2005, Nicaragua tiene una extensión territorial de 130.373 km² y una población de 5.142.098 habitantes, que crece a una tasa anual promedio calculada en 1,7%. La situación social del país es crítica. Esta situación social se explica en gran medida por los altos niveles de pobreza de los ciudadanos y por el deterioro de la economía que, después de dos décadas de conflictos armados e inestabilidad política, no ha podido recuperar sus niveles tradicionales de producción y competitividad en el comercio internacional. Nicaragua es el tercer país más pobre de América Latina.

4.1 Nacional Situación socio-económica

El Índice de Desarrollo Humano de Nicaragua, que mide la calidad de vida de la población en términos de ingreso, educación y salud, era en 2005 de 0,690 (CEPAL, 2005a), ocupando de esta manera el puesto 112 en la escala mundial y ubicándose en Centroamérica por encima de Honduras (0,667) y Guatemala (0,663). La mortalidad infantil en 2004 era de 35 por cada 1000 nacidos vivos (UNICEF, 2005). El porcentaje de población analfabeta para ese mismo año era de 31,9% (CEPAL, 2005b).

Para los años 2001 y 2002 se estimaba que el 69,3% de hogares vivían bajo la línea de la pobreza y el 42,3% bajo la línea de la indigencia (CEPAL, 2005c). La pobreza continúa siendo abrumadoramente rural. Más de dos tercios de los habitantes rurales son pobres frente a un tercio en las áreas urbanas. Asimismo, más de un 25% de los habitantes en zonas rurales viven en extrema pobreza frente a cerca de un 6% de los residentes en áreas urbanas. Además, el país se caracteriza por una alta desigualdad interna, el 10% más rico de la población recibe el 45% de los ingresos (World Bank, 2003).

La profundización de la pobreza, junto con los altos índices de desempleo, los bajos salarios y la privatización de los servicios básicos, ha tensionado sensiblemente la economía de los hogares debilitando los mecanismos humanos de resistencia, lo cual se expresa en incertidumbre y desesperanza hacia el futuro.

Por todos estos factores, Nicaragua es un país de alta vulnerabilidad social. Los pobres, que son la mayoría de la población, por su misma naturaleza son más propensos a sufrir las consecuencias de los desastres naturales, desconocer sus garantías y derechos, tener poco acceso a los servicios públicos, padecer de déficit alimentario, de violencia intrafamiliar, de maltrato, y de explotación sexual, comercial y laboral, particularmente los niños, las niñas, adolescentes y mujeres. La precaria situación que enfrentan la mayoría de las familias nicaragüenses ha conllevado el aumento del trabajo infantil, lo cual es violatorio a las leyes laborales vigentes.



Del total de la población, el 9,6% había emigrado al extranjero para 2000. La migración sigue siendo una de las alternativas para los pobres de escapar de la inestabilidad económica, social y política. Nicaragua ocupa el segundo lugar de Centroamérica con mayor número de emigrantes, después de El Salvador. Las remesas de los emigrantes representan una de las fuentes de ingreso más importantes de las familias. Actualmente constituyen el 11% del PIB del país (CEPAL, 2006).

A pesar de este panorama, es alentador indicar que los organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales, son muy activos en el país. Las ONG apoyan desde diferentes programas educativos hasta el asesoramiento técnico al desarrollo de la agricultura u otras actividades productivas.

Asimismo, la sociedad civil nicaragüense ha experimentado en las últimas dos décadas un gran crecimiento, lo que ha fortalecido la naciente democracia del país y abierto espacios de debate político y concertación social que han contribuido a prevenir las formas violentas de protesta que se experimentaron en el pasado y que derivaron en un prolongado conflicto militar.

En otro sentido, bajo la influencia del dinamismo de los organismos internacionales y la movilización de los sectores sociales organizados, en el país se ha avanzado en la creación de un marco legislativo que ha ampliado los derechos constitucionales de los ciudadanos. Se destacan la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 287 aprobada en 1998), que consigna los derechos educativos de estos dos grupos de población; la reforma al Código del Trabajo para incluir la prohibición al trabajo infantil y el establecimiento de la edad mínima de 14 años para trabajar; la Ley de Participación Educativa (Ley 413 aprobada en 2002), que establece nuevas formas de gestión social de la educación con la inclusión de los padres como actores claves de la conducción de los centros; y más recientemente, en 2006, la Ley Nacional de Educación, que establece nuevas normas para el funcionamiento del sistema educativo para garantizar el derecho a la educación básica obligatoria y gratuita en los centros estatales para todos los niños y niñas.

Situación educativa

Nicaragua ha experimentado algunos avances en materia educativa durante los últimos años, como el incremento de la cobertura preescolar o una mejora notable en la participación de las mujeres en la educación, que se evidencia en la equilibrada participación de niños y niñas en la matrícula escolar, y en el hecho que las niñas tienen más años de escolaridad que los niños, repiten menos y desertan menos que ellos. Por otra parte, se ha incrementado el número de proyectos innovadores en los diversos programas del MECD; prueba de ello son las experiencias del Sistema de Mejoramiento de la Educación Nicaragüense (SIMEN): Escuelas Modelos, Escuelas Sonrisas, Escuelas Amigas y Saludables y, más recientemente, el programa Excelencia.

De la misma manera, el modelo de Autonomía Educativa y la Ley General de Educación han abierto espacios de participación a distintos sectores de la población, especialmente a padres y madres de familia. La recién aprobada Ley General de Educación es un avance para el país, más allá de sus imperfecciones y omisiones. Por su parte, la institucionalización del Programa de Educación Básica de Adultos (PAEBANIC) ha jugado un importante papel al brindar opciones educativas a amplios sectores de la población.

Sin embargo, y a pesar de los avances, el país enfrenta serios problemas educativos. El principal desafío que tiene Nicaragua es la falta de equidad, que hace que mientras la posibilidad de sobrevivencia al primer grado de un estudiante del quintil superior de consumo sea del 99%, la sobrevivencia de un estudiante del quintil inferior sea de 77% (MECD, 2004).

La escolaridad promedio que alcanzan los nicaragüenses es de 4,7 años. En zonas urbanas es de 7,1 años, el promedio más bajo en la región centroamericana, donde Costa Rica alcanza 9,5 años; Panamá 10,7; El Salvador 8,7; Guatemala 7,6 y Honduras 7,4 años (CEPAL, 2005a)³.

³ Para El Salvador y Honduras los datos corresponden a 2003; para Costa Rica, Guatemala y Panamá corresponden a 2002; y para Nicaragua corresponden a 2001.

En Nicaragua se requiere en promedio 10,3 años para completar los 6 años de la educación primaria, lo que indica los bajos índices de eficiencia del sistema educativo nacional.

Un tercio de la población nicaragüense en edad escolar (cerca de un millón de niños, niñas y jóvenes), está fuera del sistema educativo. La TNE de primaria disminuyó en un 5% desde 2002. La tasa neta de matrícula en secundaria es apenas de 32%. El acceso a la secundaria es particularmente difícil para los adolescentes del sector rural, debido a la escasez de escuelas. En 1999, solamente uno de cada 10 jóvenes del sector rural tenía la oportunidad de acceder a la educación secundaria, mientras que en el sector urbano la relación ascendía a 6 de cada 10 (PNUD-SETEC, 2000).

La evolución de la TNE en los cinco últimos años ha sido positiva para el nivel preescolar, pasando del 26,8% en 2000, al 32,46% en 2005; así como para la secundaria, que ha avanzado del 34,7% en 2000, al 41,9% en 2005. Esto no ha sucedido con la primaria. La TNE se incrementó entre 2000 y 2002, para luego caer entre 2003 y 2005 (MECD, 2006).

Los problemas que impiden el acceso a estos niños, niñas y jóvenes tienen que ver tanto con la demanda

como con la oferta educativa. Según la última encuesta de nivel de vida aplicada en el país, un 51,5% de los encuestados reportó que no asistía a la escuela por tener problemas económicos (INEC, 2001a). Uno de los factores más críticos que afecta la demanda es el trabajo infantil, pues aunque el país tiene leyes que prohíben el trabajo para niñas, niños y adolescentes, se estima que hay alrededor de 250 mil personas entre los 5 y los 17 años que trabajan (OIT-PEIC, 2003). El ingreso producido por el trabajo infantil es una fuente importante de recursos para el sostenimiento de las familias pobres, particularmente en el sector rural.

Los problemas de oferta también son apremiantes. Hay déficit de escuelas (porque no existen o porque están muy distantes de los lugares de vivienda), de aulas y de maestros. La educación, en términos generales, es de una calidad deficiente y poco relevante, pues cuenta con un currículo inadecuado y se imparte en una infraestructura deteriorada. Por ejemplo, el 29% de los centros carecen de agua, el 68% de electricidad y el 75% de condiciones elementales para la enseñanza (MECD, 2003). Además, los procesos pedagógicos están desvinculados del contexto; hay carencia de material didáctico y de libros de texto y poco vínculo entre la educación y la formación técnica.



Entre 2004 y 2005, 75 mil estudiantes reprobaron uno de los primeros grados de primaria y 6.180 estudiantes entre 8 y 11 años desertaron de la escuela. El porcentaje de finalización de la educación primaria en Nicaragua es de 73%, el segundo más bajo de Centroamérica después de Guatemala (70%). En Costa Rica este es de 92%, en El Salvador 86%, en Honduras 79% y en Panamá 97% (World Bank, 2006).

En la Constitución de 1987 quedó establecida la gratuidad de la educación a todos los niños, hasta la educación secundaria. La Constitución fue reformada en 1995, limitándose la gratuidad de la educación hasta el sexto grado de primaria. Sobre la base de esta reforma constitucional, se dejó abierta la opción a los centros autónomos de solicitar pequeños montos de dinero a los estudiantes, en calidad de contribuciones de las familias. Esta medida fue modificada en 2002 cuando se estableció de parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) que ningún centro público debía rechazar el ingreso de alumnos, ni de primaria ni de secundaria, en razón de su capacidad de pago. Sin embargo, en la práctica, muchos centros continúan solicitando el aporte voluntario de las familias para cubrir servicios tales como: papelería para exámenes, fotocopias, reparaciones de edificios, etcétera, tanto para primaria como para secundaria (López, 2001).

La educación no universitaria cuenta con un presupuesto insuficiente que apenas alcanza el 4% del PIB y que no permite cubrir las necesidades de calidad y eficiencia que tiene el sistema público. Este monto se aproxima al resto de países centroamericanos a excepción de Costa Rica y Panamá, que destinan el 6,2% y el 5,6% del PIB a la educación no universitaria, respectivamente (PREAL, 2002).

No obstante, el gasto público en educación se duplicó entre 1995 y 2001, pasando de \$79 millones –equivalentes al 13,5% del presupuesto de gastos del gobierno– a \$161 millones, equivalentes al 16,3% del presupuesto de gastos gubernamentales. El incremento más notable se observó en 1999, primer año de la reconstrucción de los daños dejados tras el Mitch (PNUD, 2002) y, posteriormente, se ha mantenido un crecimiento sostenido

del presupuesto para la educación que llegó en 2005 al 3,2% del PIB (MECD, 2006).

Este nivel de inversión educativa es aún insuficiente para resolver las grandes necesidades educativas del país. Para los años 2000-2001 el gasto público per cápita en educación de Nicaragua era de \$28, el más bajo de la región, puesto que en Costa Rica era de \$189; en El Salvador, de 51; en Guatemala, de 46; en Honduras, de 45; y en Panamá, de 199 (CEPAL, 2005b).

La situación del magisterio es particularmente crítica. El salario de los maestros nicaragüenses es el más bajo de Centroamérica, alrededor de \$100 por mes para un maestro de primaria con 25 años de experiencia, mientras en Costa Rica un docente de primaria con 15 años de experiencia ganaba en 1998 el equivalente a \$538; en Guatemala, \$298; en El Salvador, \$487; en Honduras, \$400; y en Panamá, en 2000, \$429 (PREAL, 2002; PREAL, 2004)⁴.

Visto desde la perspectiva local, la pobreza y la situación educativa del país se muestran más reveladoras y, en consecuencia, la necesidad de avanzar en la meta de la universalización de educación primaria completa y de calidad.

⁴ Fuente para Costa Rica, El Salvador y Honduras: PREAL, 2004. Para Guatemala: PREAL, 2002.

4.2 Local

Cada uno de los municipios participantes en este estudio tiene características particulares. Aunque los tres comparten problemas educativos comunes, se diferencian en su tamaño, extensión y situación socioeconómica. El más grande y poblado es El Tuma-La Dalia, seguido de San José de los Remates, mientras que el más pequeño y despoblado es el de Catarina. En los dos primeros prevalece la población rural y el último es eminentemente urbano. En los tres se enfrentan problemas de pobreza, pero ésta es más aguda en El Tuma-La Dalia y San José de los Remates; y, en consecuencia, son los dos municipios que presentan mayores desafíos educativos.

Conviene hacer notar que los datos de la situación municipal en el país varían según las fuentes. Dado que el objetivo de este informe es destacar la perspectiva de los actores locales, en los casos en que la información de las fuentes nacionales varía respecto a las fuentes locales, se ha privilegiado el uso de las últimas.



Municipio El Tuma-La Dalia

El municipio de Tuma-La Dalia, uno de los 13 del Departamento de Matagalpa, sorprende a sus visitantes por la belleza de su territorio y su gran riqueza natural. En su fisonomía domina la presencia de bosques altos y medianos de zonas frías muy húmedas e importantes cuencas hidrográficas que alimentan el Río Tuma, uno de los más importantes del país por su tamaño de 200 km. Las seis reservas naturales de bosques ubicadas en el municipio forman una biodiversidad muy original en la que convergen flora y fauna del Norte y Sur del continente (IDR, 2005).

Ubicado en el centro del país en una extensión de 652 km², el municipio tiene una población estimada de 66.950 habitantes. El 89,5% de la población se concentra en zonas rurales. Prevalecen los jóvenes y niños, siendo el 96% de 0 a 24 años, de los cuales el 44% son menores de 8 años (INEC, 2004).

El municipio es de reciente fundación. Fue constituido en 1989 en el contexto de una nueva división política administrativa del país que unió a dos poblados cercanos. Se subdivide en 12 territorios distribuidos en 20 comarcas y 177 comunidades.

La belleza y riqueza natural de El Tuma-La Dalia contrasta con la pobreza de sus habitantes y el modesto desarrollo de su economía e infraestructura social. En décadas anteriores, en el municipio se concentraba la mayor producción cafetalera del país. La caída de los precios internacionales del café y la escasa oferta de crédito productivo han influido en que se reduzca a la mitad la producción de este rubro, lo que ha generado gran número de obreros agrícolas desempleados. Además, la agricultura ha deteriorado el equilibrio ambiental del municipio, principalmente por la tala indiscriminada de los bosques y la contaminación de las aguas por uso inadecuado de agroquímicos.

La situación social es precaria en gran medida por la escasa inversión gubernamental. La cobertura de los servicios de salud es insuficiente; se estima en 53% la población no atendida en este sector. El 30% de la población rural no tiene acceso a agua potable y el servicio de energía eléctrica cubre solamente los cascos urbanos y las comunidades cercanas a las principales vías de comunicación. Además, en el municipio se pre-

sentan altos índices de violencia intrafamiliar y sexual en contra de mujeres, niños y adolescentes (Plan de Desarrollo Municipal El Tuma-La Dalia, 2005).

Este panorama económico y social influye en que el municipio se ubique entre los de alta pobreza del país. Según datos del INEC (2001), a inicios de la década el 77,7% del total de habitantes del municipio era pobre, de los cuales el 38,7% se hallaba en la pobreza⁵ extrema⁶. La pobreza era más aguda en el sector rural, alcanzando al 94,3% de la población de ese sector. La pobreza, tanto de las familias como de las instituciones públicas, es el factor de mayor incidencia en la situación educativa municipal.

La gran mayoría de la educación del municipio es asumida por el estado. El sistema de educación pública municipal consiste en 14 Núcleos de Educación Rural en Régimen de Participación (NERPES), 12 de los cuales están ubicados en el sector rural; y 2, en el sector urbano. Los NERPES, a su vez, atienden a un total de 134 escuelas satélites, la mayoría de ellas de modalidad multigrado que atienden a un alto porcentaje de población escolar en extraedad⁷.

Existen además 2 escuelas únicas de primaria en el sector urbano y dos centros de secundaria, uno de ellos privado. El personal docente de las escuelas está compuesto por 334 maestros, de los cuales 103 son educadores de preescolares comunitarios; y 32, autoridades educativas, incluyendo Directores, Subdirectores y Asesores Pedagógicos. El 75% de los docentes son no titulados en educación.

La cobertura y eficiencia educativa del municipio se ha deteriorado en los dos últimos años. El municipio está ubicado en la categoría de deficiente de acuerdo al

Índice del Estado Educativo Municipal (IEEM)⁸. Según el mismo Índice, el municipio bajó en 2005 en 4 lugares con respecto a 2004, concretamente de la posición 144 a la 148, de un total de 153 municipios, debido a la baja matrícula en preescolar y secundaria, y a los bajos índices de retención y aprobación (ver tabla 1).

Tabla 1:
Posición del municipio El Tuma-La Dalia en el IEEM

IEEM	Categoría nacional	Posición nacional/05	Posición año 2004	Cambio posición
-12.41	C	148	144	-4

Fuente: Laguna & Gutiérrez, 2006.

De acuerdo a los datos obtenidos en la Delegación Municipal del MECD, en 2006 la matrícula inicial del municipio fue de 16.156 estudiantes, siendo la gran mayoría del nivel de primaria. La retención alcanzada hasta julio de 2006 es considerable (ver tabla 2), sin embargo la cobertura de la matrícula fue insuficiente. Uno de cada 5 niños en edad de preescolar atendían este nivel, es decir, la cobertura fue solamente del 20%. En primaria la cobertura alcanzó alrededor del 86% de la población en edad. La cobertura de la secundaria fue la más deficiente, abarcando apenas a 15 de cada 100 adolescentes (Plan de Desarrollo Municipal El Tuma-La Dalia, 2005). Se calcula que hay alrededor de 12 mil niños y jóvenes en edad escolar fuera del sistema, de los cuales 1.200 corresponden al grupo en edad de primaria, pero esta cifra podría ser mayor considerando que el municipio no cuenta todavía con un diagnóstico preciso de la situación educativa del territorio.

⁵ En el estudio referido se considera pobre a una persona si su consumo anual es inferior al de la línea de pobreza de \$402.05.

⁶ Se considera en pobreza extrema a aquella persona que consume anualmente menos de \$212.

⁷ Se considera en extraedad a los alumnos que han pasado la edad para el ciclo que cursan.

⁸ El Índice del Estado Educativo Municipal (IEEM) es un índice estandarizado compuesto por 10 indicadores educativos, lo que permite medir los avances en materia de cobertura y eficiencia escolar en el ámbito municipal para los programas de educación preescolar, primaria y secundaria. A los distintos municipios del país se les asigna un puesto (en un rango de 1 a 150) que resulta del ordenamiento de los valores del IEEM en forma descendente, correspondiendo el primer lugar al municipio que presenta la mayor cobertura y eficiencia escolar en los diferentes programas educativos.

Tabla 2:
Matrícula inicial del municipio El Tuma-La Dalia 2006

Niveles	Matrícula inicial	Matrícula a julio 2006	Porcentaje de Retención (Matrícula inicial 2006 entre matrícula julio 2006)
Preescolar	1.778	1.642	92,35 %
Primaria	11.075	11.055	99,81 %
Secundaria diurna	786	738	93,89 %
Secundaria a distancia	2.495	2.189	87,37%
Educación de adultos	22	30	136,36%
TOTALES	16.156	15.654	96,89%

Fuente: Delegación Municipal MECD El Tuma-La Dalia.

Para alcanzar plena cobertura educativa las autoridades del municipio deberían llenar el déficit actual de alrededor de 403 maestras/os, aumentar el número de escuelas, garantizar la demanda educativa de las familias de los niños y jóvenes fuera del sistema, y garantizar la retención dentro del sistema escolar del total de matrícula inicial. Para asegurar la universalización de la educación primaria, una de las metas de los Objetivos del Milenio, el municipio debería asegurar al menos 40 nuevas plazas de educadores en el corto plazo. Igualmente, el municipio tendría que superar su alto índice de analfabetismo calculado en 59% de la población, el doble de la tasa promedio nacional, que es de

24,6%. El analfabetismo en el municipio es un fenómeno principalmente rural que afecta mayoritariamente a las mujeres, con consecuencias en la escasa valoración que las familias dan a la educación de sus hijos.

Las causas que explican el déficit de cobertura y retención educativa del municipio son múltiples. Los actores consultados en el marco de este estudio destacan una serie de factores interrelacionados. Por el lado de la demanda educativa los problemas se refieren a la condición social de las familias; y en el de la oferta, se refieren a la situación de los centros y las condiciones de trabajo de los docentes (ver recuadro 1).

Recuadro 1. Problemas educativos del municipio El Tuma-La Dalia

Por el lado de la demanda

- **La pobreza induce a los menores al trabajo infantil** y, en consecuencia, a abandonar temprano la escuela o no iniciarla. En las haciendas cafetaleras de la zona es frecuente la presencia de niños y adolescentes en labores de cosecha a partir del mes de octubre, con lo cual muchos no pueden culminar el año escolar. La ley laboral prohíbe el trabajo infantil, sin embargo hay un buen número de niños trabajadores, como se ha indicado anteriormente, lo que sugiere dificultades en la aplicación de esta ley.

- **Deterioro de la salud y desnutrición de la población infantil.** Las enfermedades que afectan a los niños son en su mayoría curables y podrían evitarse si el municipio contara con un mayor número de puestos de salud, equipamiento y medicamentos para su distribución gratuita. Pareciera que existe una relación entre desnutrición, inasistencia escolar y bajo rendimiento académico.

- **Los elevados costos de la educación para las familias,** como materiales escolares y ropa, les induce a retirar a los niños tempranamente de la escuela. La hipótesis que sugiere esta situación es que los padres no envían a sus hijos a la escuela ante la incapacidad de aprovisionarles de recursos básicos como calzado, cuadernos y lápices.

Por el lado de la oferta

- **Dispersión territorial de las escuelas y dificultades de transporte para acceder a ellas.** En algunas comunidades los niños deben recorrer distancias de hasta 5 km para llegar al centro más cercano, con lo cual las ausencias a clase son frecuentes. Las ausencias a clase se agravan en las épocas de lluvia cuando los caminos se vuelven impenetrables.

- **Insuficiente calidad educativa,** que influye en el bajo rendimiento académico, principalmente en el primer grado. De acuerdo a los maestros consultados el fracaso escolar incita a los alumnos a desertar del sistema.

- **Insuficiencia de textos escolares, pupitres, infraestructura adecuada y material didáctico,** lo que dificulta la enseñanza y el aprendizaje, con consecuencias en el deterioro del rendimiento académico. La escasez de textos es particularmente negativa, afecta a todas las escuelas del municipio y ocasiona una carga adicional a los educadores, quienes deben inventar formas alternativas para el desarrollo de los contenidos a enseñar. En muchos casos la falta de textos dificulta que los educadores puedan impartir el programa completo de enseñanza durante un año determinado de estudios.

- **Alto porcentaje de maestros no titulados** afecta también la calidad de la enseñanza. Se calcula que el 75% de los educadores enseña basándose en conocimientos empíricos. Contribuye a este factor la ausencia de educación normalista de ámbito local. Las personas interesadas en formarse como maestros deben salir del municipio o incurrir en gastos adicionales para viajar a Matagalpa, la cabecera departamental, a realizar estos estudios. Dada esta situación, el MECD se ve obligado a contratar como maestros a bachilleres, a quienes luego debe profesionalizar a través de cursos y programas de actualización a docentes en servicio para que completen y amplíen sus conocimientos para ejercer la docencia.

- **Bajos salarios de los maestros,** particularmente los que atienden los preescolares comunitarios. El caso de las educadoras de preescolar es el más severo, dado que no reciben salario ni prestaciones, sino una contribución económica de alrededor de 400 córdobas mensuales, (\$23).

- **Falta de un diagnóstico de la situación educativa del municipio** que permita la focalización de las acciones y el diseño de planes y metas precisas. Al menos dos miembros de la Mesa Educativa Municipal consultados señalaron que los datos oficiales del MECD sobre la situación educativa del municipio son, en muchos casos, inexactos, por ejemplo los relativos a la deserción escolar.

Algunos de los problemas señalados se superaron parcialmente por la incidencia de la Red de Protección Social (RPS), un programa antipobreza desarrollado en el municipio entre los años 2000 y 2005 con fondos aportados por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. A través de la Red se ofrecía a las familias en extrema pobreza un bono alimentario y otro escolar condicionado al envío de los hijos menores a la escuela. El programa fue exitoso en tanto ayudó a mejorar la atención en salud y la dieta de la población infantil de familias en extrema pobreza. Asimismo, durante el programa se aumentó la demanda educativa y se mejoró la retención escolar en los primeros cuatro grados de la primaria.

A pesar de sus éxitos, la RPS no tuvo continuidad. Al cierre del programa a fines de 2005 no hubo para las familias beneficiadas un programa alternativo y en muchas de ellas persistían las condiciones de pobreza originales. En consecuencia, algunos de los problemas educativos que la RPS había ayudado a superar se volvieron a presentar. Los educadores consultados señalan que a partir de la salida de la RPS, la matrícula se redujo hasta en un 50%. La experiencia de la RPS no es materia de este estudio, sin embargo es importante tenerla en consideración como un elemento de referencia para entender los desafíos del desarrollo educativo y social del municipio El Tuma-La Dalia.

Municipio San José de los Remates

San José de los Remates es uno de los 6 municipios del departamento de Boaco. Tiene una extensión territorial de 254 km² y una población de 8.600 habitantes, de los cuales el 75% se ubica en zonas rurales. Informaciones anecdóticas sugieren que en los años recientes se ha experimentado una fuerte migración hacia el extranjero, principalmente hacia Costa Rica y los Estados Unidos, por lo que los datos de población del municipio varían según las fuentes.

Al igual que El Tuma-La Dalia, el territorio de este municipio es de una gran belleza y riqueza natural por la abundancia de ríos y de montañas de suelos fértiles para la agricultura. Sin embargo, el mismo territorio alberga una zona de baja precipitación y suelos poco fértiles conocida como “zona seca”, en la que la pro-

ducción es escasa y, en consecuencia, se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza.

La principal actividad económica del municipio es la crianza de hato ganadero para la producción de leche, la mayoría de la cual se comercializa en otras regiones del país. Muchas veces se utiliza la relación entre el número de cabezas de ganado y la cantidad de población como indicador técnico del desarrollo de la ganadería. En este caso, para el municipio, la relación es de 0,67 cabezas por persona. Para tener una referencia de ese índice, en un municipio considerado altamente ganadero, se tienen 1,45 cabezas de ganado por cada habitante.

La producción en el sector ganadero no es técnica, obteniéndose por consiguiente bajos niveles productivos, como consecuencia de un deficiente manejo del ganado y la baja calidad genética de los hatos.

El uso del suelo para pastos y potreros ha impactado en el crecimiento de la frontera agrícola en el área de bosques. Asimismo, debido a la gran cantidad de cerros y montañas, la mayoría del territorio es vulnerable a deslaves. Por tanto, la protección del medio ambiente es una prioridad para el desarrollo local.

El municipio se subdivide en 17 comarcas y 5 zonas urbanas. El Concejo Municipal es la máxima autoridad administrativa y está integrado por 4 concejales propietarios y sus respectivos suplentes. En junio de 2006, el municipio inició la formulación de su Plan de Desarrollo Municipal, con el que se esperaba responder a los desafíos locales de progreso económico y social, entre los que son prioritarios la superación de la pobreza y el mejoramiento y expansión del sistema educativo.

Las condiciones de vida de la mayoría de los pobladores son precarias. El 72,7% vive en situación de pobreza; y de entre ellos, hay un 32,3% en pobreza extrema, radicados fundamentalmente en el área rural (92,5%). Desde el punto de vista social y económico, el municipio de San José de los Remates tiene una situación similar a la zona más pobre del país: la Región Atlántica, donde el 36% de la población vive en condiciones de pobreza extrema. El departamento de Boaco, tiene un promedio de población en pobreza extrema del 32,8% (INEC, 2001). Desde el punto de vista del desarrollo local, los desafíos educativos son los más importantes.

El sistema educativo de San José de los Remates es enteramente público y predominantemente rural. En el sector urbano está integrado por una escuela única y un instituto de secundaria. En el sector rural está integrado por 2 NERPES que atienden un total de 21 escuelas de primaria, la gran mayoría de enseñanza multigrado, y 23 preescolares comunitarios. La secundaria no se enseña en el sector rural, excepto en una escuela multigrado en la que se ofrece el primer año básico. De los 61 educadores que atienden el sistema, 40 trabajan en el sector rural. Menos de la mitad de éstos, (40%) son no titulados; la mayoría bachilleres.

La cobertura educativa en el municipio es deficitaria. Alrededor de 24% de la población en edad de primaria quedó fuera del sistema en 2005 (MECD, 2006). En 2006 se matricularon 1.745 estudiantes, un 11% menos que en 2005 (ver tabla 3). La delegada municipal del MECD calcula que alrededor de 108 niños en edad de primaria quedaron fuera del sistema en 2006. “Como resultado de una campaña de rescate de matrícula se habían logrado reinsertar 55 para el mes de julio”⁹.

Tabla 3:
Matrícula inicial del municipio El Tuma-La Dalia 2006

Niveles	Modalidad	Matrícula inicial 2005	Matrícula inicial 2006	Diferencia porcentual
Preescolar	Formal	52	73	40%
	No Formal	247	169	-32%
	Sub. Total	299	242	-19%
Primaria	Regular	473	483	-0.8%
	Multigrado	857	695	-19%
	Sub. Total	1.330	1.178	-11%
Secundaria	Diurna	292	325	-11%
	Sub. Total	292	325	-11%
TOTALES		1.921	1.745	

Fuente: Delegación Municipal MECD San José de los Remates.

El sistema también adolece de serios problemas de eficiencia. San José de los Remates ocupaba el penúltimo lugar en el IEEM en 2004 por sus bajos índices de matrícula en preescolar y secundaria, y por sus bajos niveles de promoción en primaria (MECD, 2006). La posición del municipio mejoró en 21 puntos entre 2005 y 2006 (ver tabla 4), sin embargo continúa clasificado

en el grupo de municipios de menor eficiencia educativa del país y reportando, como se indicó antes, baja cobertura y altos niveles de repetición en los primeros grados de primaria. En 2005, al menos 2 de cada 10 alumnos reprobaron algún grado de primaria, y al menos 1 de cada 10 desertó de la escuela antes de terminar el año (MECD, 2006).

⁹ Mirtha Solórzano, Delegada Municipal del MECD en San José de los Remates, en entrevista del 2 de agosto de 2006.

Tabla 4:
Matrícula inicial del municipio San José de los Remates 2006

IEEM	Categoría nacional	Posición nacional 2005	Posición año 2004	Cambio de posición
-4.23	C	128 / 150	149 / 150	21

Gutiérrez, 2006.

Recuadro 2. Problemas educativos del municipio San José de los Remates

Por el lado de la demanda

- **Pobreza de las familias.** La pobreza en la zona seca del municipio es aguda. Los padres no pueden cubrir los gastos indirectos de la educación de sus hijos (como el vestuario); por el contrario, cuentan con la remuneración salarial de sus hijos para el sostenimiento del hogar.
- **Trabajo infantil.** En las zonas rurales de San José de los Remates es frecuente el trabajo infantil en actividades propias de la producción de leche como el acarreo del producto, ordeño de vacas y pastoreo de ganado. Como el municipio colinda con el departamento de Matagalpa, también se produce una migración de niños y adolescentes hacia las haciendas de café para participar en la cosecha.
- **Escasa valoración de los padres a la educación de sus hijos,** principalmente en el sector rural. En este factor influye el bajo nivel educativo de los padres, por lo cual una tarea impostergable es superar el analfabetismo de jóvenes y adultos.

Por el lado de la oferta

- **Complejidad del multigrado.** Debido a que la población rural está muy dispersa, pareciera que es difícil satisfacer la norma del MECD de un mínimo de 45 alumnos para abrir una escuela. Como resultado, la mayoría de las escuelas son multigrado y tienen un solo educador que debe atender hasta cuatro grados diferentes, lo que afecta a la calidad de la enseñanza, principalmente en los dos primeros grados de primaria. En opinión de la delegada municipal del MECD, esta norma debería ser flexibilizada de forma que las plazas de maestros del sector rural se autoricen con un mínimo de 15 alumnos y la enseñanza en primer y segundo grado se ofrezca en modalidades puras.

- **Empirismo docente.** Se calcula que el 40% de los educadores no tienen título de educación normalista. El empirismo docente afecta principalmente a la educación secundaria y está relacionado con la ausencia en el departamento de oportunidades de formación para el magisterio. Para estudiar la educación normalista hay que trasladarse a Chontales.

- **Dispersión de las escuelas, número insuficiente de maestros y escasez de textos y material didáctico.** En las comunidades rurales los niños caminan en promedio media hora para llegar a la escuela; algunos deben caminar hasta una hora y media. Los maestros del sector rural son insuficientes para abrir nuevos establecimientos. La escasez de textos es grave, principalmente en la primaria, afectando a la calidad de la educación y haciendo más difícil el trabajo de los maestros.

- **Poca relevancia de la oferta educativa para la inserción futura de los estudiantes en el mundo laboral.** En el sector rural no hay oportunidades educativas después de la primaria, lo que no es suficiente para obtener una posición laboral distinta a la de obrero agrícola. En el sector urbano hay oportunidades de estudiar la secundaria, pero lo que un estudiante aprende en este nivel no tiene relación con las actividades laborales propias del municipio. Para los jóvenes las opciones de progreso social y académico implican salir del municipio, una opción que no es posible para todos.

En el municipio se desarrollan diferentes programas del Gobierno Central que han contribuido a aliviar los problemas educativos mencionados. Los actores señalan el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) como el más importante, sobre todo en las zonas rurales, porque la alimentación en la escuela favorece la demanda educativa y la permanencia de los niños dentro del sistema durante todo el año escolar. No obstante, este mismo programa tiene muy bajo impacto en la zona urbana, pues pocos niños consumen los alimentos y porque a las familias no les parece necesario. El PAEBANIC¹⁰, por su parte, ha contribuido a ampliar la educación de adultos y cubre también a adolescentes que no cursaron la primaria. Asimismo se señala como importante el programa de preescolares rurales del PAININ¹¹, aunque estos se descontinuaron

en 2006 en el municipio. El Programa BASE de la USAID, ahora bajo el nombre de Excelencia, también hace un aporte importante en la capacitación docente y la provisión de material didáctico para las escuelas multigrado.

A pesar de sus grandes problemas y desafíos, el municipio tiene fortalezas importantes para avanzar en el campo educativo. De acuerdo al PDEM estas fortalezas incluyen la presencia de varias ONG de cooperación, el buen estado de la infraestructura y mobiliario de las escuelas, la incorporación de todos los centros al régimen de participación educativa y el apoyo de la Alcaldía a la educación, expresado en la adopción del modelo de municipalización educativa.

¹⁰ El PAEBANIC es el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Nicaragua. Es un programa del MECD que tiene como objetivo reducir la tasa de analfabetismo, elevar el nivel de la educación básica y proporcionar capacitación laboral a las personas mayores de 15 años, con énfasis en el grupo de edad de 15 a 24, que está fuera del sistema educativo formal.

¹¹ El PAININ es el Programa de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia. Es un programa del Ministerio de la Familia que tiene como propósito ampliar la cobertura de atención integral a la población menor de 8 años. Sus servicios incluyen estimulación temprana y educación inicial. En el municipio de San José de los Remates el PAININ era implementado por el Centro Evangélico para el Desarrollo (CEPAD).

Ciertamente, en el municipio hay una presencia importante de ONG, las cuales aportan recursos y apoyo profesional al sistema educativo, como Fons Valencia, las Escuelas Solidarias de España, Ayuda en Acción y el Cuerpo de Paz de los Estados Unidos. Sin embargo, el trabajo de las ONG sólo puede cubrir un número limitado de escuelas durante cortos períodos de tiempo. El buen estado de la infraestructura y mobiliario es evidente, pero contrasta con la ausencia de textos y de recursos didácticos para el trabajo docente.

La incorporación de los centros al régimen de autonomía y la municipalización educativa parecen ser las experiencias que más influencia positiva están teniendo para avanzar en la solución de los problemas educativos señalados. Estas experiencias serán abordadas en los siguientes apartados.

Municipio Catarina

Catarina es un pequeño municipio del departamento de Masaya, ubicado en la región sur-oriental del país. Tiene una extensión territorial de 13 km² (11,49 km² según datos de INETER¹²) y una población proyectada a 2005 de 9.611 personas, según datos que utiliza la Alcaldía en base a proyecciones estimadas del INEC¹³.

Las principales actividades económicas de la población son: la agricultura, en la que trabaja el 31,8%, principalmente el cultivo de frijoles, maíz, yuca, quequisque, trigo de escoba y cítricos; la ganadería, a la que se dedica el 4% de la población; la pequeña industria y la construcción, en la que trabaja un 22% de la población; y el turismo, desarrollado alrededor de “El Mirador” de la Laguna de Apoyo en conjunto con el comercio de plantas ornamentales, viveros y artesanías, que ocupa al 45,4% de la población.

En la década de los 80 y 90, este antiguo municipio indígena experimentó una significativa ampliación de la cobertura de su sistema educativo. A finales de la

década de los 80 se creó una Escuela Rural de Estudio Trabajo (ERET) que constituyó la primera iniciativa de formación técnico-laboral en el territorio. A pesar de lo pertinente de la iniciativa, la oferta de la ERET estaba destinada a la formación de campesinos agricultores, lo que no tenía vínculo con las aspiraciones y necesidades tecnológicas de los estudiantes. Este factor y los altos costos de operación en que incurrió propiciaron su cierre en 1990.

El sistema educativo del municipio está integrado por 4 centros educativos, de los cuales 3 son escuelas de primaria y otro un instituto de secundaria. Adicionalmente cuenta con un preescolar (anexo a una de las escuelas de primaria), y con una escuela de primaria privada.

El personal docente de las escuelas está compuesto por 60 maestros de aula, 2 subdirectores y 2 directores. De ellos, 8 son educadores de preescolar, 36 maestros de primaria y 16 profesores de secundaria. Del conjunto de educadores, 11 maestros no tienen título, lo que representa el 18,33% del total. De estos maestros empíricos, 3 trabajan en primaria y 8 en secundaria, es decir, el 8,33% de los maestros de primaria y el 50% de los de secundaria son empíricos.

En el sistema educativo del municipio se cuenta con 2.179 estudiantes de los cuales 1.130 son de primaria, 991 del sector urbano y 139 del sector rural; 330 de preescolar (63 rural y 2.672 urbano); y 719 de secundaria, todos en el sector urbano.

De acuerdo al IEEM los datos de eficiencia del Municipio de Catarina para 2005 son los que siguen en la página siguiente:

¹² Web Mail Ordenamiento Territorial (http://www.ineter.gov.ni/Direcciones/ordenamiento/DPA_ExtensionT/Masaya.html).

¹³ El Censo Nacional de 2005 indica que el municipio de Catarina tiene 7.524 habitantes.

Tabla 5:
Datos de eficiencia, municipio de Catarina 2005

TNE Preescolar	43.47
TNE Primaria	87.48
TNE Secundaria	62.10
Tasa Retención Preescolar	91.25
Tasa Retención Primaria	98.31
Tasa Retención Secundaria	86.17
Tasa Aprobación Primaria	90.93
Tasa Aprobación Secundaria	70.16
No Repetición Primaria	90.75
No Repetición Secundaria	90.14

Fuente: Laguna y Gutiérrez, 2006.

Este municipio ocupa el puesto 59 entre los 150 municipios del país en el IEEM, obteniendo en el mismo un puntaje de 1,68.

De acuerdo al informe ya mencionado, este municipio registró un enorme progreso en sus indicadores de cobertura y eficiencia escolar entre 2004 y 2005, subiendo 82 puestos en el IEEM; del 141, que ocupó en 2004, al 59 en 2005. Esto se logró por un mejoramiento en la ampliación de cobertura de primaria, mayor retención de preescolar y disminución de la repetición.

En esta investigación intentamos conocer las causas de esta mejora, pero no fue posible determinarlas puesto que ninguno de los actores consultados explica la misma. Ninguna de las personas entrevistadas conoce el informe y la Delegación del MECD no compara sus indicadores de año a año, por lo que no podían ofrecer esta información. La delegada del MECD en el municipio lo explica por un esfuerzo municipal de sensibilización a los padres y madres, y al hecho de haber destinado un aula de preescolar y una docente a atender a 20 niños que estaban fuera del sistema.

En todo caso esta mejora no puede ser atribuida al proceso de descentralización, puesto que éste inició en el mes de marzo de 2006, sus objetivos aún son desconocidos para la mayoría de actores y no se ha promovido, a partir del mismo, una articulación de esfuerzos en materia de cobertura educativa. De lo anterior

se deduce que hay más factores que la descentralización en juego que explican los cambios educativos experimentados, los cuales convendría analizar en futuras investigaciones.

La cobertura de primaria no parece ser una preocupación primordial de los actores educativos entrevistados, puesto que no lo mencionaron espontáneamente como un problema del municipio y, frente a la pregunta, ninguno supo decir con certeza la cantidad de niños y jóvenes que se quedan fuera del sistema educativo. Esto es comprensible, dado que el municipio no cuenta todavía con un diagnóstico preciso de la situación educativa del territorio. La delegada del MECD piensa que hay alrededor de 80 niños en edad para la primaria fuera del sistema, pero esta cifra seguramente es mayor a juzgar por la TNE de primaria del municipio.

En Catarina tampoco se cuenta con un plan de ampliación de cobertura de matrícula, a pesar de que éste es un esfuerzo impulsado por el MECD en todo el territorio nacional. La meta que se habían planteado para 2006 era recuperar a 15 niños y consideran haberla sobre-cumplido con creces, puesto que captaron a 20 niños.

En el municipio no existen proyectos educativos locales, solamente pequeñas iniciativas en el ámbito de los centros. Al parecer, el desarrollo de la educación técnica se está constituyendo en un gran proyecto municipal, pero este aún no ha iniciado.

Según datos de la Delegación Municipal del MECD, el rendimiento académico de 2006 en el municipio es de 86% para la primaria regular urbana, de 77% para la primaria regular rural, de 78% para el multigrado rural y de 60% para la secundaria. De acuerdo a la misma fuente, la deserción de primaria para el 2006 es de 4%; y de 5% en la secundaria. Si estos datos son fiables, significaría que la deserción en primaria subió, en relación a 2005, de 1,69% a 4%; y descendió en secundaria de 13,83% a 5%.

El municipio tiene condiciones favorables para mejorar la cobertura educativa de preescolar, primaria y secundaria (actualmente con TNE de 43.47; 87.48 y 62.10, respectivamente), dada la concentración poblacional en un territorio de reducido tamaño y dada la relativa capacidad económica del municipio, que puede cubrir con sus ingresos el 31% de sus gastos (ver anexo II).

No obstante, el déficit de cobertura escolar no es un problema educativo reconocido y priorizado por los diferentes actores. A causa de esto, no se han formulado planes conjuntos para cubrirlo y no se han destinado suficientes recursos a ello.

Los problemas que se enuncian y describen en el recuadro 3 son los que ocupan la atención de las instancias educativas del municipio.

Recuadro 3. Problemas educativos del municipio Catarina

Por el lado de la demanda

- **Trabajo infantil e inicio temprano de la vida sexual.** El trabajo infantil y los embarazos precoces son causas fundamentales de deserción escolar, tanto en primaria como en secundaria.
- **Problemas económicos de algunas familias** les impiden pagar la cuota que piden los centros que, aunque voluntaria, se enfatiza tanto que las familias la toman como obligatoria. Los costos indirectos de la educación, como uniformes y materiales escolares, son otro obstáculo para el acceso a la escuela.
- **Poca sensibilidad de padres y madres de la importancia de la educación,** lo que se traduce en su escasa participación en las actividades de la escuela y en poco apoyo al trabajo escolar de sus hijas/os.

Por el lado de la oferta

- **Empirismo docente y escasa formación en servicio.** Hay un alto porcentaje de docentes no titulados, especialmente en la secundaria: 50% del total de maestros. Falta capacitación en servicio para los docentes. Los educadores del municipio no participaron en capacitaciones durante 2005 y 2006, según el Director del Instituto Benjamín Zeledón. Falta material didáctico y libros de consulta adecuados para la preparación de las clases. De acuerdo a los directores de centros y maestros entrevistados “los materiales de consulta no responden a las demandas de planificación que exigen los estándares educativos”.
- **Poca calidad y pertinencia de la educación.** Los currículos, incluyendo los materiales didácticos y libros de texto, son poco pertinentes porque no toman en cuenta las necesidades locales de formación. Este problema es reconocido como especialmente grave para la secundaria. Es preciso aclarar que el único instituto del Municipio aún no se ha integrado a la reforma curricular de la secundaria promovido por el MECD a escala nacional.

No hay oferta de educación técnica adecuada a las perspectivas de desarrollo del municipio. Esto hace que muchos estudiantes al salir del bachillerato no aporten al desarrollo económico local, no consigan alternativas laborales y tengan como única alternativa académica continuar en el sistema de educación superior. Sobre este aspecto, el coordinador de la comisión social del Gobierno Municipal se pregunta: “todos quieren estudiar derecho, ¿qué va a hacer Catarina con tantos abogados mientras faltan técnicos capacitados, carpinteros, electricistas, o expertos en turismo y jardinería que permitan al municipio salir adelante?”¹⁵

Los métodos de enseñanza son obsoletos, especialmente deficientes en la asignatura de español. Faltan estrategias sostenibles para mantener en la escuela a los niños/as trabajadores. La merienda escolar, la entrega de materiales escolares y la biblioteca son importantes para retenerlos, pero no son suficientes.

- **Infraestructura escolar vulnerable.** Los centros no son lugares seguros. Los dos centros escolares más importantes del municipio están ubicados a orillas de la laguna y en una zona de alto riesgo sísmico.

- **Desarticulación de la gestión escolar, deficiente liderazgo y escasa calificación técnica.** La delegación municipal atiende a los municipios de Catarina, San Juan de Oriente, Niquinomo y Nandasmo con pocos recursos financieros y humanos. Hay 3 técnicos para atender a todos los centros de los 4 municipios. Esto hace que la supervisión y el apoyo pedagógico a los docentes sea escasa, su conocimiento del desempeño docente sea insuficiente y, por ello, no puedan diseñar alternativas de solución a los mismos.

Los centros no tienen autonomía para manejar los recursos de la transferencia del MECD central. El monto de estas transferencias se ha disminuido. Con ello se ha limitado la posibilidad de contratar a profesores para las clases de inglés y educación física.

La coordinación entre la delegación municipal del MECD, la Alcaldía y los docentes es escasa, lo que no facilita la evaluación conjunta de las dificultades y la búsqueda de soluciones a los problemas educativos del municipio.

Hay vacíos de liderazgo educativo. La calificación técnica de los miembros del equipo municipal del MECD es limitada y sus recursos financieros son insuficientes.

Hay poca articulación y apoyo de las instituciones locales y de las organizaciones de pequeños empresarios a la educación municipal.

¹⁵ Luís Manuel Medina Ruiz, miembro del Concejo Municipal de Catarina, en entrevista del 10 de agosto de 2006.

5. Objeto de análisis

Este estudio explora los potenciales y desafíos de la municipalización educativa como estrategia para avanzar en la universalización de la educación primaria completa y de calidad, como medio para ayudar al desarrollo local y la superación de la pobreza. Los objetivos formulados para el estudio son:

- **Identificar y analizar los desafíos y lecciones aprendidas en el proceso de municipalización educativa**, a partir de las visiones de los actores locales.
- **Explorar el potencial de este modelo de descentralización educativa** para avanzar en el cumplimiento de la Meta 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “Asegurar que para el 2015 los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de educación primaria”; y otras áreas educativas relevantes para este propósito como son la calidad, pertinencia y eficiencia educativa.

- **Formular algunas sugerencias de líneas de acción** para enfrentar los desafíos más evidentes.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han formulado dos preguntas guía con las cuales se ha orientado la recolección y análisis de los datos de la investigación. Éstas son:

- **¿Qué factores son determinantes para que los procesos de municipalización educativa ayuden a mejorar la educación nicaragüense?**
- **¿Cuáles de esas condiciones son fundamentales para avanzar en la universalización de la primaria?**

El estudio es de carácter exploratorio, por tanto, sus conclusiones son tentativas y no deben ser generalizadas al conjunto de municipalidades descentralizadas. Para la realización del estudio se consultó a actores clave de los municipios mencionados a través de 32



entrevistas individuales y de 3 encuentros colectivos realizados entre finales del mes de junio e inicios del mes de agosto de 2006. Entre los actores consultados se encuentran autoridades de la Dirección de Descentralización Educativa del MECD, Alcaldes Municipales, Delegados Municipales del MECD, Concejales Municipales con funciones relacionadas a la educación, miembros de los Consejos Educativos Municipales, representantes de padres de familia, directores de centro, maestros, alumnos y un representante de ONG (ver anexo D).

Las entrevistas usaron como base la guía metodológica acordada entre todas las organizaciones que han realizado estudios de caso en el contexto del PAR, adaptándose a la realidad local y a los objetivos formulados (ver guía en el anexo III).

Las entrevistas a informantes de los municipios de El Tuma-La Dalia y San José de los Remates fueron realizadas por Ana Patricia Elvir. Las entrevistas a informantes de Catarina estuvieron a cargo de Josefina Vijil. Las dos investigadoras son a la vez responsables de la redacción del informe de los respectivos municipios. En la mayoría de los casos las entrevistas fueron grabadas y transcritas, por lo que se encuentran disponibles como respaldo de lo que se expone en este informe.

La información obtenida en las entrevistas fue complementada con información obtenida a través de la revisión de documentos municipales relevantes para la investigación, tales como: planes y diagnósticos educativos, estadísticas, informes, proyectos y evaluaciones institucionales. También fue complementada con la revisión de bibliografía relevante del MECD, de MIFAMILIA, de INIFOM y otras instancias gubernamentales que producen información municipal.

Las entrevistas fueron realizadas en los propios municipios y centros de estudio, lo cual fue aprovechado para observar actividades de la vida escolar de los centros: realización de asambleas de padres de familia, clases regulares en aulas de primaria y preescolar y reparto de la merienda del Programa de Alimentación Escolar. En el municipio de San José de los Remates se

participó además en una sesión de capacitación de la Dirección de Descentralización del MECD sobre planificación educativa en el ámbito local.

Los municipios incluidos en el estudio fueron seleccionados considerando que el proceso de municipalización educativa ha generado en estos territorios ideas novedosas de desarrollo educativo municipal. La información inicial a partir de la cual se seleccionó a los municipios participantes en el estudio fue obtenida de autoridades de la Dirección de Descentralización del MECD. En el caso de El Tuma-La Dalia la experiencia novedosa es la iniciativa municipal de instalar un Núcleo o sección en el territorio de la Escuela Normal¹⁶ de Matagalpa para superar el alto porcentaje de empirismo docente en el sistema educativo local. El Municipio de San José de los Remates fue seleccionado por ser uno de los primeros en iniciarse en el proceso de municipalización educativa, y por ser uno de los pocos que ha alcanzado algunas de las metas previstas en el modelo, como la construcción de un PDEM. La selección de Catarina está motivada por ser un municipio en el que se han formulado ideas para avanzar en la pertinencia del sistema educativo a través de la creación de un instituto tecnológico en el marco de una estrategia de desarrollo local. El trabajo de campo evidenció que tales experiencias son incipientes, por lo que se decidió explorar más allá de las mismas.

En los tres municipios seleccionados existen además factores favorables y desfavorables al avance en la meta de la universalización de educación primaria completa y de calidad, que permiten ser analizados a la luz de los procesos de municipalización educativa.

El enfoque del estudio es de corte cualitativo en tanto sus propósitos son describir y analizar el proceso desarrollado a partir de las visiones y narrativas obtenidas de los actores locales en las entrevistas. El análisis realizado se basa en el conocimiento sobre política educativa y sobre la educación nacional de las investigadoras participantes, y en algunos conceptos sobre municipalización y desarrollo local aprendidos de los documentos del PAR.

¹⁶ En Nicaragua la formación de los maestros se realiza en Escuelas Normales. Estas escuelas forman parte del sistema de la educación básica del país y, en consecuencia, funcionan bajo la supervisión del MECD. En el país existen 12 escuelas normales de las cuales 8 son administradas por el MECD; las 5 restantes son subvencionadas con fondos públicos y administradas por instituciones privadas.

6. Implementación de la experiencia

La investigación realizada permite explorar las visiones con las cuales estos Gobiernos Locales se iniciaron en la municipalización educativa, las razones que les motivaron a adoptar convenios con el MECD y los cambios y avances que a la fecha se pueden observar como resultado de la implementación de diferentes estrategias y acciones tendientes a la superación de sus desafíos educativos, particularmente el de la universalización de educación primaria completa y de calidad.



6.1 Municipalización Educativa en El Tuma-La Dalia

En marzo de 2006 el Gobierno Municipal de El Tuma-La Dalia suscribió el convenio de municipalización educativa con el MECD, indicándose con ello un cambio de posición de las autoridades locales respecto a la descentralización educativa. Desde hacía una década, las autoridades locales venían resistiéndose a la descentralización educativa y experimentando relaciones conflictivas con la representación del MECD en el municipio, lo que derivaba en bajos niveles de coordinación de ambas instancias y escasa influencia de la Alcaldía en los asuntos educativos locales. Para dimensionar mejor esta problemática, conviene referirse a algunos antecedentes.

6.1.1 Antecedentes

De acuerdo a los actores consultados, los Gobiernos Municipales anteriores no favorecían la inclusión de las escuelas al programa de autonomía escolar, la primera modalidad de descentralización educativa que se promovió en el país por parte del MECD. La autonomía escolar, o régimen de participación educativa, era considerada una política de interés exclusivo del Gobierno Central para transferir responsabilidades financieras en el sostenimiento de los centros a las familias. De hecho, solamente dos NER del municipio se acogieron a este modelo de gestión escolar durante el período de 2000 a 2005, convirtiéndose en NERPES.

Algunas experiencias negativas en el manejo de los recursos de los NERPES reforzaron esta posición. Según informantes del Concejo Municipal, se detectaron en los NERPES problemas de malversación de fondos, abusos de poder y desorden e indisciplina de los docentes, lo que repercutía en el rendimiento académico y en la deserción estudiantil.

A los NERPES, de acuerdo a educadores consultados, se les asignaron recursos valiosos para mejorar la cobertura y calidad educativa de los centros, pero éstos no fueron optimizados sino que más bien crearon una situación de desigualdad que molestaba a los centros no autónomos. Por ejemplo, mientras los primeros pudieron abastecerse de motos para transportar a sus técnicos y educadores, el resto lo hacía en transporte

colectivo o a pie. En un NERPE se instalaron servicios de cable de televisión, mientras escaseaban los cuadernos y lápices para los alumnos.

No obstante, los actores locales reconocen que bajo el régimen de participación educativa los educadores de los NERPES experimentaron avances en su formación en servicio a través de los programas de capacitación, y se hicieron innovaciones pedagógicas y curriculares que aún perduran y que beneficiaron principalmente a los grupos que actualmente estudian la secundaria. Uno de estos centros, por ejemplo, se destacó en los concursos nacionales de matemáticas y mostró mejoría en el dominio de la lectoescritura de sus alumnos, en el marco del programa de escuelas modelo del Proyecto BASE promovido a escala nacional por la Agencia de Estados Unidos para la Ayuda Internacional (USAID).

Actualmente el Programa de Autonomía Escolar ha sido rediseñado a escala nacional de forma que las asignaciones de recursos, antes entregadas a los Consejos Escolares de los centros, han pasado de nuevo a ser manejadas centralmente por el MECD. La administración de los recursos para las escuelas autónomas por parte de los Consejos Escolares es un aspecto del programa de autonomía que ha sido evaluado con sentido crítico por las más altas autoridades del MECD, motivando la revisión de este proyecto.

A la resistencia al modelo de autonomía se sumaban las relaciones conflictivas del Gobierno Municipal con la anterior delegación municipal del MECD. Ambas instancias estaban integradas por personas de diferente filiación política. La primera era mayoritariamente de orientación sandinista mientras la segunda era de orientación liberal. En opinión de los consultados, la delegación municipal del MECD se encontraba altamente politizada y había convertido esa instancia en un centro de activismo partidario, descuidando su misión municipal.

Las consecuencias, tanto de los problemas de administración de los NERPES como de la escasa coordinación entre el Gobierno Local y el MECD municipal, afectaban el desarrollo educativo del municipio. Las autori-

dades locales eran conscientes de esta problemática pero no encontraban cómo intervenir en ella, en vista de que las decisiones educativas del municipio, en virtud de la delimitación de funciones entre el Gobierno Central y el Gobierno Municipal, le correspondían a la delegación del MECD.

A fines de 2005 se realizaron elecciones municipales. En El Tuma-La Dalia, el Alcalde elegido ocupó el mismo cargo durante dos mandatos anteriores, de 1990 a 1998. Al tomar posesión, era consciente de que la situación educativa del municipio era uno de los principales desafíos para su gobierno. Al Alcalde le preocupaban varios temas de la educación municipal, particularmente el de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, los que asociaba al alto nivel de empirismo docente.

Su llegada al cargo coincidió con el relanzamiento por parte del MECD del proyecto de municipalización educativa, que ofrecía a los Gobiernos Municipales que voluntariamente se sumaron al modelo una relación de mutua cooperación “para lograr en forma concertada adecuar la educación a las necesidades educativas del municipio hasta estructurar un sistema educativo promotor del desarrollo local”¹⁷. El Alcalde, con el respaldo del Concejo Municipal, consideró oportuno tomar esta oportunidad para ganar una alianza que les permitiera desarrollar diferentes proyectos educativos que ya tenía en mente el Gobierno Local.

6.1.2 Visiones y expectativas

Para el Alcalde y los miembros del Concejo Municipal, era necesario que la educación pasara a ser responsabilidad compartida de todas las autoridades del municipio y no solamente del MECD. La adopción del modelo de municipalización educativa ofrecía la oportunidad de avanzar en esta dirección. Por un lado, en virtud de los acuerdos del convenio con el MECD el Gobierno Municipal podría incidir en las decisiones que afectaban a los centros de estudio. Por otro, el convenio facilitaría las gestiones del municipio ante el Gobierno Central para el desarrollo de diferentes proyectos educativos, el más importante de los cuales era

¹⁷ Texto del modelo de Convenio entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) y las Alcaldías Municipales para una educación orientada hacia el desarrollo local, p. 1.

la instalación en El Tuma-La Dalia de una filial de la Escuela Normal de Matagalpa. Lo primero se lograría asignando funciones de apoyo y control social de la educación al Concejo Educativo Municipal, una instancia ya creada en el municipio a partir de la Ley de Participación Ciudadana; lo segundo suponía involucrar al Gobierno Municipal en la gestión y provisión de recursos para el sistema educativo.

Asimismo, se esperaba que a partir de la municipalización se pudiera adecuar el sistema educativo local a las necesidades de desarrollo del municipio. Entre los Concejales había diferentes ideas de cómo hacerlo. Se estimaba necesario hacer ajustes al calendario escolar, considerando que entre octubre y febrero las familias se movilizan a la cosecha cafetalera y muchos alumnos interrumpen sus clases, lo que les impide culminar el año escolar. Se anhelaba hacer adecuaciones al currículo de forma que incluyera aspectos de educación ambiental, fundamentales para avanzar en la protección de bosques y fuentes de agua del territorio. Se intentaban desarrollar proyectos de ampliación y diversificación de la oferta educativa de secundaria, creando oportunidades de formación técnica y laboral hasta ahora ausentes en el municipio. También se esperaba incidir en la motivación de los maestros para animarles a hacer mejor su trabajo y hacerles sentir importantes para la comunidad.

En la perspectiva de los directores de centro, educadores y padres, la decisión de municipalizar la educación fue acertada. Las expectativas que la municipalización desarrolló entre estos actores sugieren que había un vacío de liderazgo educativo en el municipio que se esperaba que la Alcaldía llenara. Por un lado, se esperaba que el Gobierno Local ayudara a tomar decisiones educativas ajustadas a las necesidades del municipio porque, en palabras de una educadora, “están más cerca de la comunidad, más cerca de Matagalpa que está muy retirada”¹⁸. Por el otro, se confiaba en los compromisos del Alcalde y en que sus promesas se cumplieran porque, como expresaba también la educadora “si se comprometió, es porque lo puede hacer mejor”¹⁹.

El Alcalde, como autoridad electa y líder político de la comunidad, es visto en este contexto como la persona a quien naturalmente le corresponde el desarrollo de la educación municipal. Su papel se valoraba no sólo por sus acciones, sino por el ejemplo que podía dar a otros. De acuerdo a una miembro del Concejo Municipal “al ver el interés del Alcalde en la educación los otros sectores y organismos se han acercado. El interés del Alcalde ha sido bueno para enseñar”²⁰.

Se esperaba que las instancias del Gobierno Municipal, como el Consejo Educativo, sirvieran de enlace entre diferentes autoridades y actores educativos que históricamente habían estado distanciados porque, en palabras de una madre de familia “la Alcaldía es como la parte mediadora en los conflictos que existen en una comunidad. Su deber es velar porque la calidad de la educación mejore”²¹. También se esperaba que la Alcaldía liderara la planificación y evaluación educativa para, de acuerdo a la delegada municipal del MECD, “trazar objetivos y metas, indicar dónde estamos y hacia dónde vamos”²².

Las visiones y expectativas sobre la municipalización educativa que emergieron entre algunos actores clave, por sí mismas, son un hecho positivo de este proceso. En un contexto social y económico tan difícil como el de El Tuma-La Dalia, la suscripción del convenio con el MECD despertó la esperanza de que, en palabras de una concejala municipal “ahora la educación es un asunto de todos los sectores y, si le echamos todos la vaca, esto va a mejorar. Antes era una prioridad sólo para el MECD”²³.

6.1.3 Acciones y avances

A pesar del corto tiempo transcurrido desde la municipalización educativa en El Tuma – La Dalia, las acciones realizadas en el marco de este proceso han generado cambios que denotan avances. En sus inicios el Gobierno Municipal pudo incidir en dos decisiones que reconfiguraron el sistema educativo local. La primera fue el nombramiento de una nueva delegada

¹⁸ Mercedes Gutiérrez, miembro del Consejo de Padres del NERPE “El Coyolar 1” de El Tuma-La Dalia, en entrevista del 13 de julio de 2006.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Juana Lidia Pérez, miembro del Concejo Municipal de El Tuma-La Dalia, en entrevista del 13 de julio de 2006.

²¹ Mercedes Gutiérrez, miembro del Consejo de Padres del NERPE “El Coyolar 1” de El Tuma-La Dalia, en entrevista del 13 de julio de 2006.

²² Claudia Blandón, delegada municipal del MECD de El Tuma-La Dalia, en entrevista del 13 de julio de 2006.

²³ Juana Lidia Pérez, miembro del Concejo Municipal de El Tuma-La Dalia, en entrevista del 13 de julio de 2006.

municipal del MECD de mayor consenso para los actores educativos por su capacidad técnica y profesionalismo. La segunda fue la elección, con la participación de los Consejos Escolares del Centro y del Consejo Educativo Municipal, de nuevos directores en todos los NERPES y escuelas únicas.

Entre las personas consultadas hay consenso de que la nueva delegada del MECD es una profesional con experiencia educativa con quien los diferentes sectores se pueden coordinar bien. Asimismo, la nueva delegada es una miembro activa del Consejo Educativo Municipal que reconoce a esta instancia como un órgano deliberativo y de consulta de aspectos críticos de la educación municipal. A partir de este nombramiento parecieran haberse superado las tensiones que caracterizaron las relaciones de la Alcaldía y el MECD municipal en el pasado reciente.

Asimismo, los educadores consultados coinciden en que la elección de nuevos directores de NERPES fue una medida necesaria para reestablecer la confianza y autoridad que se había debilitado en los centros por las anomalías experimentadas en el marco de la autonomía o régimen de participación educativa. Lo que parece más importante es la participación del CEM en este

proceso. Al CEM le correspondió presentar una terna de candidatos a director de cada centro, quienes compitieron por el cargo en una elección interna ante representantes de los docentes, padres y alumnos. El hecho de que ninguno de los antiguos directores haya sido nominado o reelecto sugiere que el cambio de los mismos era imperioso.

Aunque la Delegación Municipal del MECD continúa siendo la autoridad a la cual se subordinan los NERPES, a partir de la municipalización es el CEM la entidad que acompaña este proceso, especialmente en caso de problemas. Todos los directores de NERPES son invitados a las reuniones del CEM y, cuando se considera necesario, delegados del CEM visitan determinados NERPES para abordar sus necesidades o resolver conflictos. Pareciera que esta estrategia está contribuyendo a la integración de los esfuerzos municipales de la educación, pero todavía es temprano para evaluar los avances en este campo.

En otro sentido, con la municipalización educativa se han iniciado acciones coordinadas que indican nuevas prioridades y estrategias para incidir en la situación educativa (ver recuadro 4).

Recuadro 4. Acciones de la municipalización educativa en El Tuma-La Dalia

- **Instalación del Consejo Educativo Municipal (CEM).**
- **Participación de miembros del gobierno local en los Consejos Escolares de los NERPES.**
- **Realización de un Foro Educativo Municipal para debatir la situación educativa de la comunidad.**
- **Campañas de sensibilización a los padres para enviar a sus hijos a la escuela.**
- **Provisión a las escuelas de material educativo con recursos propios o gestionados por el Gobierno Municipal.**
- **Desarrollo de un Plan Educativo Municipal.**
- **Respaldo financiero y material para la instalación y funcionamiento de un Núcleo o sección en el municipio de la Escuela Normal de Matagalpa.**

De todas estas acciones la que pareciera de mayor impacto es el apoyo a la profesionalización docente. A inicios del 2006 el MECD instaló en el municipio un Núcleo de la Escuela Normal de Matagalpa en el que actualmente 200 educadores en servicio y 36 nuevos maestros estudian un programa de actualización pedagógica de corta duración. El Gobierno Local planea que este Núcleo se convierta en una Escuela Normal permanente que ayude a superar el empirismo docente y ampliar el cuerpo magisterial del municipio. Con este propósito ha iniciado la búsqueda de recursos externos.

Mientras tanto, el Gobierno Municipal está financiando con recursos propios los honorarios del cuerpo docente que imparte los cursos de actualización, con lo cual se garantiza la estabilidad de este programa. Esta decisión no sólo es importante para la profesionalización docente en el municipio sino, ante todo, para eviden-

ciar el compromiso municipal con la educación. Es meritorio que un Gobierno Local con limitados recursos propios destine parte de ellos a una actividad de valor estratégico como la profesionalización docente. De acuerdo al Instituto de Desarrollo Municipal, INIFOM, para 2004 el municipio generaba recursos propios que alcanzaban solamente para cubrir el 1% de sus gastos (ver anexo II).

Los cambios que se están experimentando en El Tuma-La Dalia a partir de la municipalización educativa están desarrollando la capacidad de los actores locales de liderar procesos de cambio. El Gobierno Municipal pareciera tener hoy mejores condiciones para que la educación sea una prioridad de todos los sectores y se incorpore como tal a los planes de desarrollo local. Estos avances evidencian los factores de éxito que la experiencia de El Tuma-La Dalia enseña sobre la municipalización educativa (ver recuadro 5).

Recuadro 5. Avances de la municipalización educativa en El Tuma-La Dalia

- **Mayor acercamiento, organización y participación de los padres de familia.**
- **Mayor vigilancia social sobre el uso de los fondos asignados a los centros.** En 2006, no se detectaron problemas de malversación.
- **La educación municipal está dejando de ser un área exclusiva del MECD para ser cada vez más un área de interés e incidencia de todos los organismos.**
- **El compromiso público del Alcalde con la educación se ha traducido en un respaldo para educadores y autoridades educativas** que contribuye a elevar su autoestima.
- **El CEM ya es una instancia reconocida por el Consejo Municipal.**
- **El CEM está involucrándose en la problemática educativa y comienza a cumplir funciones clave** como el establecimiento de parámetros y el nombramiento de directores de centro

6.2 Municipalización Educativa en San José de los Remates

En marzo de 2004, la Alcaldía Municipal de San José de los Remates suscribió con el MECD el acuerdo de municipalización educativa, convirtiéndose así en uno de los primeros municipios en unirse al modelo. A diferencia de El Tuma-La Dalia, la descentralización educativa era una estrategia bien valorada por las auto-

ridades del Gobierno Municipal, la implementación del modelo de autonomía o participación educativa en los centros urbanos del municipio venía desarrollándose positivamente y, por tanto, la adopción del acuerdo de municipalización educativa fue adoptado como un paso más en el fortalecimiento del liderazgo local para el desarrollo municipal integral. Los antecedentes así lo confirman.

6.2.1 Antecedentes

Al momento de la suscripción del convenio los centros urbanos de San José de los Remates se encontraban bajo el régimen de participación educativa. En estos centros, de acuerdo a la Delegada Municipal del MECD, la participación educativa se desarrollaba relativamente bien y era aceptable para docentes y padres. Los Consejos Directivos Escolares y Gobiernos Estudiantiles funcionaban y jugaban roles que favorecían la gestión escolar.



En otro sentido, las relaciones entre el Gobierno Municipal y la Delegación del MECD eran buenas. La actual Delegada Municipal del MECD tenía ya 6 años de ejercicio en el cargo y era considerada por el ex Alcalde como una profesional capacitada técnicamente para esa responsabilidad y con la cual las autoridades municipales podían coordinarse bien. En resumen, se adoptó la municipalización educativa en un contexto en el que los actores locales venían experimentando algunas de las

ventajas de la gestión descentralizada de la educación. Se pueden distinguir dos etapas en la implementación de la municipalización educativa en San José de los Remates. La primera transcurrió desde marzo de 2004, cuando se suscribió el convenio con el MECD, hasta octubre de 2005 cuando el convenio se rescindió por decisión de las máximas autoridades del MECD. La segunda corresponde a 2006. Este último período se caracteriza por el proceso de negociación desarrollado entre el Gobierno Municipal y el MECD para la adopción del nuevo modelo de convenio actualmente vigente. En cada etapa han estado a cargo de la Alcaldía diferentes autoridades. Durante la primera, el Alcalde era el Licenciado Fabricio Cajina, quien culminó su período a fines de 2005. La segunda corresponde al período del Licenciado Carlos Cajina, actual Alcalde municipal.

Durante la primera etapa, y en virtud del convenio suscrito en marzo de 2004, la Alcaldía Municipal se convirtió en la autoridad educativa del municipio. La antigua Delegación Municipal del MECD pasó a subordinarse a esta instancia y se transformó en una Secretaría Técnica. Se creó el CEM, que a su vez se integró en el CDM. El CEM se estructuró como una instancia presidida por el Alcalde y coordinada por la Secretaria Técnica, antes Delegación Municipal del MECD. Se integraron al CEM la Concejala Municipal encargada de asuntos de educación, un representante de los Gobiernos Estudiantiles, cuatro Directores de Centro, dos representantes de los maestros y dos representantes de padres de familia. Al CEM se le asignaron diferentes responsabilidades de control social sobre el trabajo de los centros y, principalmente, la construcción de una visión educativa y planificación estratégica de la educación del municipio.

A través del convenio inicial con el MECD, el municipio pudo obtener fondos que ayudaron a crear buenas condiciones de trabajo a la nueva Secretaría Técnica de Educación. Se construyeron, equiparon y amoblaron nuevas oficinas y se adquirió una camioneta para la movilización de los técnicos educativos dentro del territorio. Asimismo, se facilitaron las gestiones ante el FISE²⁴ para incluir a las escuelas del municipio en el programa de mantenimiento que desarrolla a nivel nacional. En San José de los Remates es notorio, como ya se ha dicho, el buen estado de la infraestructura

escolar. Asimismo, en virtud del primer convenio el municipio fue incluido en diferentes programas de capacitación organizados por la Dirección de Descentralización del MECD, orientados a desarrollar capacidades locales para el diagnóstico y la planificación educativa en ámbitos locales.

En otro sentido, a partir de la municipalización todos los centros rurales pasaron a adoptar el régimen de participación, creándose dos NERPES a los que se subordinaron 21 escuelas satélites del municipio. En los Consejos Escolares de los NERPES comenzaron a participar, como un miembro más, representantes de la municipalidad con mucha influencia y autoridad. En los últimos meses de 2005, la implementación del convenio avanzaba en materia pedagógica a través de la revisión de los programas de estudio, con el objetivo de considerar adecuaciones curriculares que ayudaran a que el aprendizaje en las escuelas estuviese más acorde con las necesidades de desarrollo local.

El proceso iniciado en marzo de 2004 se interrumpió en octubre de 2005 por instrucciones de las máximas autoridades del MECD. Como resultado de esta decisión la entonces Secretaría Técnica de Educación retornó a su carácter y funciones originales bajo el mismo nombre de Delegación Municipal del MECD y a subordinarse a la Dirección de Descentralización del MECD central. El Gobierno Municipal dejó de ser la máxima autoridad educativa del municipio.

La interrupción del convenio con el MECD fue una experiencia negativa para el proceso de descentralización educativa que el municipio venía desarrollando. Su efecto más importante fue la disminución del entusiasmo que el anterior Alcalde y sus autoridades habían puesto en el proceso. Por el contrario, las nuevas autoridades municipales, que asumieron sus cargos a inicios de 2006, daban por finalizada su participación en el proyecto de municipalización educativa. De hecho, cuando se solicitó al Alcalde Carlos Cajina autorización para la realización de este estudio, su primera respuesta fue que este proceso ya no continuaba en el municipio, aunque luego, en los propios días en que se realizaba el estudio, el Alcalde y el Gobierno Municipal decidieron continuar el proceso.

La segunda etapa de la municipalización educativa en San José de los Remates comenzó en marzo de 2006, cuando el MECD propuso a las Alcaldías que se habían iniciado en la municipalización en 2004 un nuevo convenio para dar continuidad al proceso iniciado. La reacción inicial del Alcalde a esta oferta fue demandar una mayor amplitud del convenio de manera que se conservaran algunos de los espacios de autoridad que ya se habían ganado con el convenio anterior, por lo cual pospuso su decisión de renovar el mismo por varios meses. En julio de 2006 el Alcalde suscribió el nuevo convenio con el MECD, a través del cual se daba continuidad en el municipio al proceso de descentralización educativa bajo nuevos términos.

6.2.2 Visiones y perspectivas

El entonces Alcalde Fabricio Cajina era un convencido de que el desarrollo del sistema educativo debía ser apoyado desde el Gobierno Municipal, porque “la educación es responsabilidad de todos y todo lo que afecta a la actividad socioeconómica es responsabilidad del municipio y así lo dice la Ley 40 (...) y no hay nada que afecte más a un municipio que la educación de la gente”²⁵.

Desde la perspectiva del ex Alcalde, era difícil que el MECD central y sus autoridades pudieran tener la misma sensibilidad hacia los problemas educativos de la comunidad que las instituciones y líderes locales. Por tanto, la incidencia desde el municipio en la educación le parecía una necesidad para la cual había que exigir espacios de participación.

Al ex Alcalde le preocupaban varios problemas. Uno de ellos era el poco tiempo de clase que se impartía en el sector rural porque los maestros trabajaban, en la práctica, de lunes a jueves. Otro era la calidad de la educación multigrado, que suponía menos horas de clase a la semana para los alumnos del sector rural. Esta visión era coincidente con la de la delegada del MECD, quien afirmaba que en una escuela regular se imparten 45 minutos de clase de matemáticas, mientras que en una escuela multigrado se imparten 7 minutos de matemáticas²⁶. Por ello, el ex Alcalde pensaba que

²⁵ Fabricio Cajina, ex Alcalde de San José de los Remates, en entrevista del 17 julio de 2006.

²⁶ Mirtha Solórzano, delegada municipal del MECD en San José de los Remates, en entrevista del 2 de agosto de 2006.

había que disciplinar más a los docentes y regresar a los grados puros en el sector rural, al menos de cuarto a sexto grado de primaria.

También le preocupaba al Alcalde que niños de una comarca tuviesen que viajar a otra para ir a la escuela porque, en sus palabras, “para la gente, la escuela tiene que estar en la comarca”. Opinaba que había que hacer cambios en los programas educativos para que la escuela difundiera conocimientos que sirvieran para el trabajo, para mejorar la producción ganadera de la zona y para desarrollar iniciativas de desarrollo económico que conllevaran el uso de nuevas tecnologías. Otros problemas no le preocupaban tanto, como el empirismo docente, pues consideraba aceptable que los maestros no titulados fuesen al menos bachilleres. Sin embargo, le inquietaba que los padres de familia no valoraran suficientemente la educación de sus hijos. Con estas ideas en mente decidió aceptar la invitación del MECD de unirse al modelo de municipalización educativa.

6.2.3 Acciones y avances

El resultado más destacado del proceso de municipalización educativa en San José de los Remates es la creación de nuevas instancias y mecanismos de participación educativa en el municipio, las que ya se han descrito en los antecedentes. Este proceso organizativo y de desarrollo institucional se acompañó de un proceso de planificación que incluyó la preparación de un diagnóstico del estado de la educación municipal y de un Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM), con un horizonte de 12 años, en el que se proponen las metas y acciones para alcanzar el objetivo de “mejorar y expandir la educación a fin de contar con recursos humanos capacitados, con énfasis en los sectores vulnerables”²⁷.

El aspecto más notable del PDEM es que ofrece información precisa del déficit de cobertura en el municipio según niveles educativos. Para desarrollar esta capacidad, el MECD municipal se ha dado a la tarea de realizar censos periódicos de población en edad escolar apoyados por maestros y personas de la comunidad. No obstante, las acciones para enfrentar este déficit no se detallan en el PDEM con claridad. Por ejemplo, no se indica el número de nuevos maestros que deben integrarse al sistema y las nuevas escuelas que deben ser construidas para universalizar la educación primaria en el municipio. Se espera que el PDEM se articule con el Plan de Desarrollo Municipal, un documento cuya elaboración se inició en junio de 2006. La articulación de ambos planes podría ayudar a la construcción de una visión común de la educación en el municipio y a la formulación de políticas estables y de consenso que trasciendan a nuevas administraciones del Gobierno Local.

En otro sentido, los espacios de gestión ante el Gobierno Central abiertos a partir de la municipalización han sido aprovechados por el municipio para mejorar la infraestructura escolar y las condiciones de trabajo de los técnicos del MECD. Más recientemente, a mediados de 2006, la municipalización facilitó la aprobación de 6 nuevas plazas de maestros, así como la adopción de una política municipal de apertura de grados puros en las escuelas rurales para mejorar la calidad de la enseñanza del primer al tercer grado. A esta política contribuyó el sistema de cálculo de las transferencias a las escuelas adoptado en el municipio. En virtud del convenio con el MECD, los montos de los fondos públicos para las escuelas del municipio se calculan sobre la base del número de maestros (o fuerza laboral, en el lenguaje del MECD), y no del número de alumnos matriculados, como establece la política nacional, lo que permite la existencia de escuelas con bajo número de estudiantes en el sector rural²⁸.

²⁷ Visión de desarrollo según la propuesta de Plan de Desarrollo Educativo del Municipio San José de los Remates.

²⁸ Mirtha Solórzano, delegada Municipal del MECD en San José de los Remates, en entrevista del 2 de agosto de 2006.

Recuadro 6. Acciones de la municipalización educativa en San José de los Remates

- **Integración del Consejo Educativo Municipal (CEM).**
- **Elaboración de un Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM).**
- **Gestiones ante el Gobierno Central para el mejoramiento de la infraestructura escolar y de las condiciones de trabajo de la Delegación Municipal del MECD.**
- **Gestión ante el MECD de nuevas plazas de docentes para el sector rural, flexibilización del número mínimo de alumnos para apertura de nuevas escuelas, creación de grados puros en escuelas multigrado y distribución de la asignación de fondos con base a fuerza laboral antes que a número de alumnos matriculados.**

De acuerdo a las autoridades consultadas las acciones desarrolladas en el municipio a partir de la municipalización han contribuido a mejorar la gestión escolar, contando con la participación de los líderes municipales y miembros de la comunidad; así como al fortalecimiento de la capacidad negociadora del municipio ante las instancias del Gobierno Central. Esto representa

un avance respecto a la situación anterior a la municipalización, cuando las decisiones de los asuntos educativos del municipio eran de exclusiva responsabilidad de las autoridades departamentales y nacionales del MECD, y en cuya implementación se involucraba solamente a los Consejos Escolares de los Centros y a la Delegación Municipal del MECD (ver recuadro 7).

Recuadro 7. Avances de la municipalización educativa en San José de los Remates

- **Fortalecimiento de la capacidad negociadora del municipio ante las instancias del gobierno central**, donde se formulan e implementan las políticas educativas que rigen a todo el sistema.
- **Ampliación del conocimiento de la ciudadanía de sus derechos de participación en el sistema educativo** del municipio en virtud de la Ley de Participación Educativa.
- **Mayor participación de los padres de familia en la toma de decisiones educativas.**
- **Inicio del proceso de la construcción de una visión común del modelo educativo** al que aspira la comunidad para enfrentar sus necesidades de desarrollo económico y social.
- **Perfeccionamiento del estilo de trabajo de la Delegación Municipal del MECD**, ahora más orientado hacia las necesidades de los centros, más sensible a la opinión de la ciudadanía y con una visión más integral de su quehacer educativo.
- **Mejora del funcionamiento de los NERPES**, incluyendo avances en la disciplina de los docentes.

A pesar de estos avances, hay mucho por hacer todavía. Los principales desafíos educativos del municipio siguen planteados. La municipalización educativa es una estrategia esperanzadora, pero todavía no ha

desarrollado su pleno potencial para impactar en el mejoramiento del acceso, la calidad y la pertinencia educativa en el municipio.

6.3 Municipalización Educativa en Catarina

El convenio de municipalización educativa fue suscrito por el Alcalde municipal de Catarina y el Ministro de Educación a inicios de marzo de 2006. Desde hace muchos años la creación de un Instituto Técnico en el municipio ha sido una aspiración compartida de distintos actores. De la misma manera, existe un alto grado de consenso en que los problemas educativos del municipio tienen más posibilidades de solución si son abordados localmente. Estos dos consensos motivaron a la Alcaldía a adoptar el modelo descentralizado de la educación municipal.

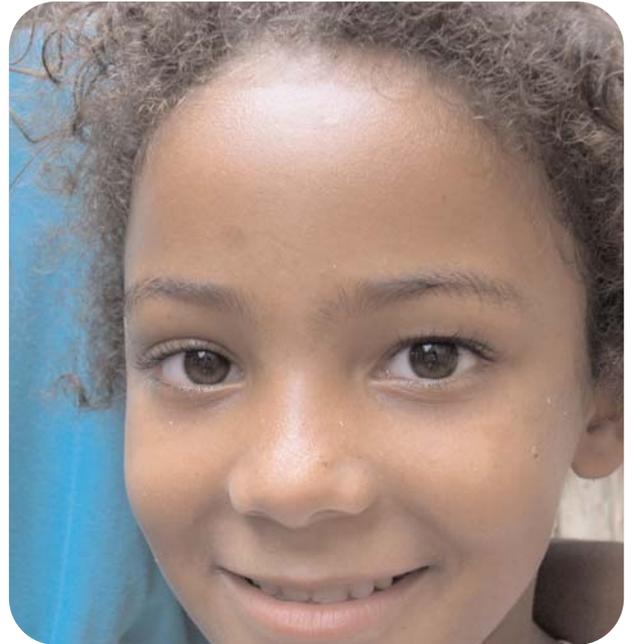
Por ser una decisión todavía muy reciente, la municipalización educativa apenas comienza a ser adoptada como una política local. Por ejemplo, aunque todos los actores entrevistados estaban enterados de la firma del convenio, ninguno conocía el texto del mismo, ni siquiera el concejal encargado de la comisión social en el seno de la cual se encuentra la comisión educativa municipal. La delegada municipal del MECD dice haberlo conocido, pero no estaba informada sobre los componentes del mismo.

A pesar de esto todos los consultados coinciden en que la municipalización educativa ayudará a adecuar la educación del municipio a sus necesidades de desarrollo. En el imaginario de ellos y ellas está la creencia de que el convenio ayudará a lograr: 1) el apoyo del MECD en la creación de un Instituto Técnico Municipal, 2) una mayor rapidez y pertinencia en la toma de decisiones educativas, y 3) la solución acertada de los problemas educativos locales.

6.3.1 Antecedentes

En 1995 los dos principales centros educativos de Catarina se integraron al régimen de participación educativa o autonomía escolar. La adopción del modelo de gestión descentralizada contó con la aprobación general de la comunidad. En 2002 le siguieron las demás escuelas del municipio. Entre los aspectos positivos de la autonomía escolar que destacan los actores está el

hecho de que la misma les permitió introducir cambios curriculares. Por ejemplo, desde 1997 los centros autónomos agregaron las asignaturas de inglés y computación a los programas de estudio.



6.3.2 Visiones y expectativas

Al consultar a diferentes actores educativos de Catarina sobre las razones de la municipalización educativa pareciera que tienen una idea clara de lo que quieren hacer. Desean contar con una educación vinculada a las necesidades locales (de los/as estudiantes y del municipio), tanto de empleo como de desarrollo integral. Visualizan que esto sería posible si articulan una oferta de educación técnica local, y piensan que la descentralización de la educación facilitaría hacer realidad esta idea.

Esta aspiración, hasta donde expresan los entrevistados, se concretizará por medio de la creación o transformación de la secundaria existente en un instituto tecnológico en el que todos los estudiantes aprendan inglés, para desarrollar el turismo y la jardinería como

actividades económicas centrales del municipio. Algunas personas entrevistadas hablan también de vincular la formación técnica con el impulso de micro empresas. Éste no es un tema de consenso todavía, pero la Alcaldía ya está financiando a los primeros grupos de jóvenes emprendedores.

Las expectativas existentes con relación a la municipalización educativa varían según los actores, como se detalla a continuación.

Delegada municipal del MECD:

- Elevar la calidad educativa, estimular más a los docentes, y mejorar la participación, la comunicación y las buenas relaciones humanas en la comunidad educativa local.

Concejal propietario encargado de educación:

- Construir el Instituto Técnico adaptado a las necesidades de desarrollo del municipio.
- Mejorar la coordinación y la capacidad de la delegación municipal del MECD.
- Mejorar el apoyo pedagógico a los docentes, particularmente en aspectos de metodología de la enseñanza.

Directores de centro:

- Mejorar la calidad educativa de los centros, adecuando y actualizando los programas de enseñanza de forma que sirvan a la educación laboral.
- Mejorar la dotación de material didáctico y mobiliario para los centros.
- Apoyar la gestión de recursos económicos en los centros.
- Ampliar la autonomía de los centros.

Docentes y padres de familia:

- Crear la oferta de educación técnica.
- Resolver en forma ágil las dificultades actuales de los centros educativos.

Hay consenso entre los entrevistados de que la decisión de la municipalización educativa es acertada por ser un vehículo para resolver problemas educativos del municipio. Afirman que las instancias del MECD nacio-

nal se encuentran demasiado distantes de los territorios y sus problemas concretos, y que para poder resolverlos y tomar decisiones informadas y acertadas, se requiere mayor cercanía entre el ámbito nacional y el municipal. Creen que con la municipalización educativa se puede lograr este acercamiento. También expresan que a través de la municipalización educativa se aumentará la cooperación interinstitucional a favor del desarrollo educativo del municipio.

Un director de centro opina, por ejemplo, que la descentralización “es importante porque podríamos resolver nuestros problemas aquí mismo”. Para el concejal encargado de educación la municipalización es importante porque “¿quién mejor que el dueño de casa para saber lo que le conviene?”. Un docente consultado agrega que la ventaja de la descentralización “es que el municipio adecúa la educación a los recursos que tiene y la educación podrá estar más vinculada a la cultura y tradición del municipio”.

Las opiniones anteriores permiten pensar que la descentralización se verá fortalecida porque los actores locales tienen una identidad común, la de habitantes de Catarina, que ayuda a poner las necesidades e intereses de la comunidad por encima de diferencias ideológicas, partidarias o sectoriales.

El rol que debe jugar el Gobierno Municipal en el proceso de municipalización educativa es concebido por los actores como de liderazgo, animación y coordinación del proceso. Al equipo del MECD se lo ve como instancia de ejecución, organización y evaluación del proceso. Todos están de acuerdo en que la coordinación entre estas dos instancias es clave para la buena marcha y el éxito del proceso iniciado.

Para el Gobierno Municipal el objetivo de la firma del convenio con el MECD es hacer posible la creación del Instituto Técnico, necesario para las necesidades de desarrollo de Catarina. Consideran que la municipalización educativa les permitirá negociar con las distintas instancias nacionales la orientación laboral del nuevo instituto, acceder a fondos de la cooperación internacional, y beneficiarse de la ayuda técnica de las universidades para el diseño de los programas de estudio y los materiales didácticos.

Seguramente, con el desarrollo de la municipalización educativa aumentará la capacidad de incidencia de la Alcaldía en la toma de decisiones educativas en el ámbito local. Esta incidencia es altamente valorada por los actores porque supone adquirir un poder real con el que no se ha contado hasta ahora.

6.3.3 Acciones y avances

Con la municipalización educativa ha quedado evidente que en Catarina existe un compromiso del Gobierno Municipal con la educación, el mismo que se ha traducido en un incremento en la gestión de fondos y proyectos, en su protagonismo en la negociación con INATEC y el MECD, y en la voluntad de coordinar a distintos actores para que aporten al proceso de municipalización de la educación, lo que se traducirá en el incremento de la responsabilidad colectiva con el desarrollo del sistema educativo local.

En otro sentido, según los actores consultados, la autonomía ha ayudado a mejorar la gerencia escolar y pedagógica, ha facilitado la toma de decisiones y la solución de problemas de acuerdo a las condiciones de los propios centros, aunque ha significado una mayor carga de trabajo para los directores. Adicionalmente, se considera que la autonomía ha ayudado a mejorar la infraestructura de los centros con el apoyo de los padres y madres de familia.

Estos avances han resultado de una diversidad de acciones. Por ejemplo, en 2005 se iniciaron las negociaciones con INATEC para iniciar el programa de técnico en computación en el Instituto Benjamín Zeledón. Con ello, este año los bachilleres saldrán con doble título, (otras acciones se resumen en el recuadro 8).

Recuadro 8. Acciones de la municipalización educativa en Catarina

- **Fortalecimiento de los Consejos Escolares** para iniciar cambios curriculares.
- **Introducción de las asignaturas de inglés y computación** en los programas de estudio.
- **Inauguración de una modalidad nocturna del último ciclo de primaria** correspondiente al quinto y sexto grado.
- **Realización de actividades de formación para padres y consejería escolar.**
- **Realización de actividades de autoformación de docentes de secundaria** en los temas que les plantean mayores problemas escolares.
- **Elaboración de planes anuales de seguimiento a la deserción de estudiantes y realización de actividades de sensibilización a los padres** para reintegrar a los niños a la escuela.
- **Implementación del programa de alimentación escolar del MECD en la primaria.**
- **Acondicionamiento de biblioteca y salas telemáticas.**
- **Mejoras a la infraestructura escolar y acondicionamiento de los centros** con la contribución de ONG internacionales y hermanamientos gestionados por la Alcaldía.
- **Gestión, de un programa de formación técnica en computación** con la ayuda de INATEC y con la colaboración de la Alcaldía.

Entre los aspectos negativos de la autonomía los actores consultados identifican que el MECD está permanentemente frenando las iniciativas de los centros, sobre todo en el ámbito económico. El MECD también ha impedido cambios que los centros han intentado hacer al sistema de evaluación escolar. Opinan, además, que en el último año se ha perdido autonomía, se ha reducido el monto de los fondos y se han establecido nuevas normativas, reduciendo su capacidad de decisión sin disminuir a su vez la carga de trabajo burocrático de los centros.

En cuanto al aporte financiero de los padres se señala que al inicio hubo problemas, puesto que las familias lo consideraban obligatorio. Posteriormente se establecieron normas para clarificar el carácter voluntario de los mismos, sin embargo se reconoce que hay un imperativo social sobre los niños cuyas familias no lo hacen. Los educadores ponen demasiado énfasis en el aporte y, por su parte, los niños presionan sobre este aspecto por la vía de las bromas u ofensas, lo que se ha identificado como una causa importante de deserción escolar.

Al parecer, en Catarina las cuotas voluntarias no se utilizan para mejorar el salario de los maestros. Con esto se ha evitado uno de los problemas centrales que se ha esgrimido sobre la autonomía escolar: convertir a los educadores en cobradores de su bono.

En otro sentido, a pesar del consenso que hay en el municipio de Catarina sobre la importancia de la municipalización educativa, los distintos sectores no han discutido suficientemente sus estrategias y no se han coordinado para realizar acciones que les permitan avanzar en esta dirección. Existen esfuerzos importantes pero aislados, sobre todo de la Alcaldía y los centros educativos, para la creación de la oferta de educación técnica. Algunos de estos esfuerzos, como ya se ha mencionado, incluyen la firma del Convenio de municipalización educativa con el MECD; el establecimiento de acuerdos con INATEC para acreditar a los bachilleres del instituto como técnicos en computación; la gestión con municipalidades españolas para el financiamiento de la construcción del Instituto Técnico Municipal; y los acuerdos con la Universidad Nacional de Ingeniería para el apoyo al municipio en el diseño de los programas de educación técnica.

Asimismo, a pesar de que Catarina firmó un convenio de descentralización con el MECD en el mes de marzo de 2006, no se han creado todavía en el municipio las instancias de coordinación de las que habla el convenio y la Ley de Participación Educativa, como el CEM. Como parte de la estructura del Gobierno Local funciona una comisión que atiende al área social, dentro de la cual funciona otra comisión encargada específicamente de educación, cultura y deportes. De acuerdo a lo expresado por el concejal responsable de educación, en el futuro esta comisión se convertirá en el CEM, como un paso para avanzar en la descentralización educativa.

La comisión de educación está presidida por el Alcalde e integrada por la delegada municipal del MECD, un concejal representante del Consejo Municipal y coordinador de la comisión social, y un grupo de padres de familia. Esta comisión no cuenta con un diagnóstico educativo ni Plan de Desarrollo Educativo Municipal. El Gobierno Municipal tampoco ha producido el Plan de Desarrollo Municipal. La comisión social no se reúne de manera periódica. Las reuniones solamente se celebran ocasionalmente para discutir el apoyo a concursos y actividades culturales. Los temas centrales como el de la educación técnica se han discutido en el Consejo Municipal y han sido planteados a la comisión social, pero ésta no es la que tiene el protagonismo en la negociación con INATEC y el MECD central. La negociación de este tema está a cargo del Alcalde municipal.

Hay un conjunto de estrategias que no se están impulsando, pero que los actores consultados consideran necesarias para resolver los problemas educativos municipales. De estas estrategias se destacan las que se señalan a continuación.

- **Formación específica a docentes empíricos.**
- **Ampliación de la oferta educativa**, incluyendo secundaria nocturna para personas que trabajan y educación técnica para niños y jóvenes que estudian por la noche.
- **Mejora de la capacidad de diagnóstico de los Consejos Escolares**, de manera que puedan conocer sus necesidades de infraestructura y gestionar apoyos externos tanto locales como nacionales o internacionales.

- **Desarrollo de alianzas con pequeños y medianos empresarios** para el apoyo al desarrollo educativo municipal.

Los actores consultados identifican como sus principales aliados para mejorar la educación en el municipio a Visión Mundial, que aporta recursos económicos, infraestructura y materiales a través de su programa de apadrinamiento a centros; distintas alcaldías españolas como las de Fraga y Alcalá; la agencia de cooperación alemana; la Alcaldía Municipal y los padres y madres de familia.

En resumen, los avances de la municipalización educativa en Catarina incluyen la firma del convenio con el

MECD, la construcción de consensos sobre la necesidad de iniciar este proceso, y la generación de expectativas favorables a la descentralización como vía adecuada para resolver los problemas educativos locales. Las primeras acciones desarrolladas en este marco han contribuido al reconocimiento generalizado a la responsabilidad asumida por la Alcaldía en el ámbito educativo, al apoyo que brinda a los centros, especialmente a través de la gestión de recursos y proyectos, y al interés de las autoridades municipales de promover vínculos y comunicación entre los distintos actores locales. La Alcaldía ha sido la principal impulsora de las negociaciones con INATEC y el MECD para la creación del Instituto Técnico.

Recuadro 9. Avances de la municipalización educativa en Catarina

- **Compromiso firme del gobierno municipal** con el desarrollo de la educación local.
- **Construcción de consensos y expectativas favorables a la descentralización educativa.**
- **Reconocimiento de la comunidad a las responsabilidades asumidas por la Alcaldía en el ámbito educativo**, particularmente en el apoyo a los centros, la gestión de recursos y la promoción de la comunicación y coordinación entre los actores locales.
- **Mejora de la gerencia escolar y pedagógica**, particularmente en la facilitación de la toma de decisiones y la formulación de soluciones a los problemas de los centros acorde con las posibilidades locales, por ejemplo, mejora de la infraestructura escolar con el apoyo de los padres de familia.

Para avanzar en la municipalización educativa en Catarina, se hace necesario realizar un exhaustivo diagnóstico municipal que permita conocer la situación local en detalle y articular respuestas a los problemas que se identifiquen. Este conocimiento será la base para el diseño del PDEM de Catarina, que deberá estar íntimamente articulado con el PDM.

Adicionalmente, se deben crear las instancias de coordinación convenidas en el acuerdo suscrito y en la Ley de Participación Educativa: el Concejo Educativo Municipal y la Mesa de Concertación Educativa.

También se deberá revisar la actual estructura de la Delegación del MECD, que más que municipal es intermunicipal, por tener como ámbito de acción 4 municipios cercanos.

El proceso de municipalización educativa se verá beneficiado por el consenso alcanzado entre los distintos sectores en torno a la visión de las prioridades educativas del municipio y al vínculo, ya establecido en esa visión, entre educación y desarrollo local, aunque esa relación todavía sea concebida de manera instrumental y limitada a la educación técnica.

7. Análisis

Los avances experimentados a partir de la municipalización educativa en los municipios de Catarina, El Tuma-La Dalia y San José de los Remates son notables y promisorios, pero aún modestos si se consideran los retos de sus sistemas educativos para asegurar educación primaria de calidad a todos los niños y niñas. La experiencia desarrollada sugiere que hay que enrumbar este proceso hacia la superación de un conjunto de desafíos. Entre ellos se destacan la estabilidad de las políticas educativas nacionales y municipales; la capacidad local de liderar procesos de planificación, evaluación y monitoreo de los cambios deseados en el sistema educativo; el replanteamiento de las prioridades adoptadas; y la capacidad de obtener un aumento sustantivo de recursos públicos para hacer de los sistemas educativos locales los principales motores del desarrollo social y económico en los 3 municipios. (ver resumen en recuadro 10, pág. 44).



7.1 El Tuma-La Dalia

Como se ha mostrado, la municipalización educativa ofrece grandes oportunidades al municipio de El Tuma-La Dalia, pero también supone enormes desafíos. Para diseñar y liderar transformaciones educativas que ayuden al desarrollo local, **el Gobierno Municipal requiere un conocimiento profundo y preciso de la situación educativa en cada parte de su territorio.** Esto implica la producción de un diagnóstico con el cual aún no cuenta. También implica desarrollar capacidades locales de planificación y evaluación educativa. Aunque en este aspecto el municipio contará con el apoyo del MECD central a través de capacitaciones y asesorías, es claro que esto no es suficiente. Se requiere de un esfuerzo intencional de formación de recursos humanos que se especialicen en esta materia y cuya experiencia se acumule en la Delegación Municipal del MECD.

La universalización de la educación primaria aún no recibe suficiente prioridad de parte de las autoridades locales. Esto podría deberse al énfasis en la calidad educativa, ciertamente relevante en vista de los problemas de deserción y bajo rendimiento académico del municipio. Sin embargo, si no se desarrollan acciones intencionadas en esta dirección algunos de los problemas educativos más severos del municipio, como el analfabetismo de jóvenes y adultos, podrían empeorar y deteriorar los avances relativos en otros aspectos educativos.

Con la inversión educativa actual no se podrá llenar el déficit de escuelas y maestros que se requiere resolver para la universalización de la primaria en el municipio. El Gobierno Local está ideando una estrategia de desarrollo educativo basada principalmente en la profesionalización docente y la formación de nuevos maestros. Ambas metas son razonables, pero para que sean efectivas requieren la garantía de que el municipio tendrá suficientes recursos asignados para contratar y formar a los nuevos maestros y construir más escuelas. El incremento de la inversión educativa, por tanto, debería ser una meta prioritaria de los planes municipales.

Dada la situación de pobreza, es previsible que el Gobierno Central continúe desarrollando en el municipio programas de protección social del tipo de la RPS.

A su vez, en el **Gobierno Municipal se debería reflexionar sobre la mejor estrategia para aprovechar los componentes educativos de los programas de ataque a la pobreza**, para fortalecer su capacidad negociadora ante los organismos oferentes y prevenir los efectos no intencionados que estos puedan tener, especialmente en lo relacionado a la educación de parte de padres y alumnos. Sería excelente poder integrar estos programas en estrategias sostenibles de desarrollo local, contando con la participación activa de entidades educativas como el CEM y la Mesa Educativa.

Finalmente, sería ideal **transferir gradualmente el liderazgo asumido por el Alcalde y el CEM en el marco de la municipalización educativa a otras instancias municipales de mayor permanencia**, para que se garantice la continuidad de la política. Esta estrategia es necesaria para evitar que los cambios de gobierno o administración política interrumpen o modifiquen los proyectos iniciados con la municipalización educativa.

7.2 San José de los Remates

La municipalización educativa se inició en esta localidad en un contexto favorable en vista de la posición propicia a la descentralización del Alcalde y las autoridades educativas locales. Este proceso, que ayudó a desarrollar capacidades organizativas e institucionales para incrementar la participación ciudadana en la educación local, se debilitó como resultado del cambio de políticas del MECD central a partir del cambio de Ministro de Educación y de la posición ante la descentralización del nuevo Alcalde municipal.

Esta situación enseña que la **municipalización educativa no puede depender meramente del liderazgo personal y voluntad política de ministros de educación y alcaldes municipales. Por el contrario, hay que encontrar mecanismos que garanticen que las políticas de descentralización perduren más allá de los períodos de los gobiernos electos, tanto nacionales como municipales.** La descentralización es una estrategia que requiere políticas estables y duraderas, a través de las cuales se construyan consensos y capacidades que se acumulen en las instituciones, se transfieran de manera natural de una generación de

funcionarios públicos a otra, y se preserven a pesar de los vaivenes propios de los cambios políticos.

La experiencia de San José de los Remates muestra la importancia que tiene para el desarrollo educativo local el diagnóstico y la planificación educativa con la participación de los actores municipales. La capacidad desarrollada por el equipo municipal del MECD de microlocalizar el déficit de cobertura escolar, a través de censos desarrollados por los maestros y la comunidad, ha facilitado la implementación en el municipio de los planes de rescate de matrícula. Asimismo, es evidente que las autoridades educativas locales tienen la capacidad de reformular políticas nacionales en beneficio de las necesidades municipales, como es el caso de la organización de la escuela rural multigrado y los criterios de asignación de maestros en zonas de alta dispersión geográfica de la población.

Sin embargo, **para convertir la planificación educativa en un factor de apoyo a la universalización de primaria completa y de calidad y al desarrollo integral del municipio se requiere que sus líderes y técnicos educativos adquieran conocimientos de planificación y monitoreo más integrales.** El municipio aspira a emprender tareas complejas, como la adecuación de los programas de estudio, los cuales requieren una capacidad de planificación estratégica superior a la desarrollada hasta ahora. El MECD central, a través de sus programas de capacitación, está jugando un rol importante en esta dirección, pero esto será insuficiente si no se acompaña de esfuerzos intencionados de formación de recursos humanos locales porque, en definitiva, **el éxito de los planes depende de la capacidad de ser liderados a localmente.**

Es meritorio que el PDEM se haya formulado un conjunto de metas y acciones con una visión de mediano plazo. Pero este esfuerzo se demerita ante la falta de prioridades claras y ante la omisión de acciones para ampliar la cobertura del sistema educativo para alcanzar la universalización de la primaria en 2015, una meta a la cual se ha comprometido el país en el marco de los Objetivos del Milenio. Al igual que en El Tuma-La Dalia, las visiones educativas en San José de los Remates se centran en una amplia gama de esfuerzos enfocados en la calidad y relevancia del sistema educativo. Estos objetivos,

aunque válidos y justificados, no deberían de distraer la atención del municipio de un esfuerzo que es fundamental para romper el círculo vicioso de analfabetismo-poca valoración de la educación-escasa demanda/cobertura-baja eficiencia que caracteriza al sistema educativo municipal.

Finalmente, **el mayor desafío para el municipio es que la municipalización educativa le permita desarrollar su capacidad negociadora ante el Gobierno Central para que se aumente sustantivamente el aporte público a la educación local.** Es improbable que en el corto plazo el municipio genere los recursos que se necesitan para ampliar y mejorar el sistema educativo hasta convertirlo en el motor principal del desarrollo económico local. Si se considera la situación de 2004, el Gobierno Municipal apenas cubría con sus ingresos el 1% de sus gastos anuales (ver anexo II). En este sentido, la municipalización educativa, como estrategia para desarrollar capacidades locales de administración eficiente de los recursos para educación, puede servir para mostrar al Gobierno Central que el gasto educativo en el municipio tiene altas posibilidades de ser bien aprovechado y convertirse en realidad, no en un gasto, sino una inversión que dará frutos en el mediano plazo.

Adoptar este propósito es fundamental. Existe el riesgo de que los Gobiernos Municipales en los cuales la educación se ha descentralizado intenten resolver los ingentes problemas de sus sistemas educativos con recursos propios, o que adopten esfuerzos desmedidos por atraer recursos externos a sus localidades que les permitan llenar el déficit educativo que enfrentan. Ambas acciones son muy meritorias y deben ser estimuladas, pero deberían manejarse cautelosamente de forma que no se pierda de vista la perspectiva de que **la educación, como derecho ciudadano, debe ser financiada en primer lugar por el Estado, a través de mecanismos de justicia social que garanticen más recursos públicos a los sectores menos favorecidos.**

7.3 Catarina

La experiencia de Catarina nos deja valiosas lecciones sobre el potencial que los procesos de descentralización tienen para avanzar en la solución de los problemas de los sistemas educativos municipales, particularmente la universalización de primaria completa y de calidad y en los factores que influyen en el éxito de tales procesos.

Los problemas de cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia de la educación sólo se resolverán si se abordan desde el lugar en que la educación se realiza y toma sentido, que es el territorio. Para solucionar estas problemáticas **se precisa de un conocimiento micro-localizado que llegue, en la medida de lo posible, a ubicar a los niños y niñas que quedan fuera del sistema, fracasan en la primaria o se retiran tempranamente de la escuela, así como las causas de estos fenómenos** para poder articular respuestas efectivas. Esto, que es difícil de lograr desde un ámbito nacional, se facilita enormemente en los municipios.

Sin embargo, **la microlocalización y búsqueda de soluciones pertinentes al acceso y calidad educativa requiere de capacidad técnica, liderazgo educativo, posibilidades reales de autonomía en la toma de decisiones, acceso a recursos materiales y, sobre todo, de estrategias de mediano y largo plazo, lo que hace necesario que las instancias que lideren los procesos de municipalización educativa tengan mayor estabilidad y permanencia de la que tienen los Gobiernos Locales.** Esta es una condición de éxito y plantea la necesidad de revisar el actual modelo de municipalización educativa, que asigna un peso importante en la dirección del proceso a autoridades temporales y que descansa, en buena medida, en la voluntad y el empeño que el Alcalde ponga en el impulso del proceso. De esta manera, en el país encontramos Alcaldes muy comprometidos con la educación, como es el caso de Catarina, y otros que podrían no incluir la educación dentro de sus prioridades de desarrollo local.

Ciertamente, el Alcalde y el Consejo Municipal, como instancias electas por la comunidad, tienen una importante responsabilidad y un rol que jugar en la municipalización de la educación. No obstante, **se hace necesario contar con una estructura permanente, técnicamente calificada y con liderazgo permanente en el ámbito educativo que gestione y ejecute el proceso, en estrecha vinculación con las autoridades municipales.**

Pareciera lógico pensar que esa instancia debe ser la actual Delegación Municipal del MECD. Sin embargo, también resulta evidente que no todas las delegaciones están preparadas para asumir ese rol. Para ello **se requeriría hacer una importante inversión en la formación de recursos humanos locales especializados en educación, de políticas de compensación atractiva a las personas que se especialicen en esta materia, de capacitación técnica permanente y de mayor inversión pública en educación.** El desafío que esto plantea al MECD nacional es el de destinar a sus mejores cuadros a los cargos de dirección en los territorios, y de diseñar una política de contratación, compensación salarial y capacitación adecuadas a las funciones de liderazgo, desarrollo pedagógico, planificación y gestión que se espera que jueguen las autoridades locales con la municipalización de la educación.

Un instrumento potente para avanzar en la universalización de la primaria teniendo como base la municipalización de la educación son los PDEM. Estos planes deberían reflejar la visión consensuada de educación de los municipios y traducirse en líneas estratégicas para los diferentes actores que se involucren en los procesos de desarrollo educativo local. La condición para que estos planes constituyan ese instrumento de éxito es que sean consistentes técnicamente, que se basen en un diagnóstico exhaustivo, que contengan objetivos y metas cuantificables de mediano y largo plazo, que se formulen con base a una estrategia común, y que incluyan los mecanismos de monitoreo y evaluación a través de los cuales se

analizará su implementación. La consulta con los diversos sectores del municipio de los objetivos, metas y estrategias establecidos en el Plan, permitirá un efecto sinérgico al articular y orientar los esfuerzos de los distintos sectores del municipio en la misma dirección.

La falta de prioridad que pareciera tener el problema de cobertura educativa en Catarina y, más particularmente, **la universalización de la educación primaria, sería superable si se contara con un diagnóstico que permita visualizar el tamaño y la localización del problema, así como estrategias de solución como parte de un Plan de Desarrollo Educativo consensuado** entre los diversos actores que asigne responsabilidades concretas a cada uno.

Otro desafío que salta a la vista es que **el proceso de municipalización de la educación requiere de mayor inversión financiera del sector público, focalizado en las zonas de menor desarrollo social y económico.** Esto plantea la necesidad de revisar la manera en el MECD distribuye el presupuesto educativo en el país, sus prioridades territoriales y su sistema de rendición de cuentas y auditoría social. Mejorar este aspecto tendría un impacto positivo en el avance de la democracia participativa, la gobernabilidad y la responsabilidad social con la educación.

La experiencia de Catarina muestra que el éxito de la municipalización educativa depende de la capacidad de articular el trabajo de diversas instituciones y actores en función de las necesidades locales, de darle permanencia al liderazgo educativo local y de acercar la toma de decisiones al territorio, destinando para ello los mejores recursos humanos e invirtiendo en esta actividad suficientes recursos materiales. **Se trata, en síntesis, de que la estrategia de municipalizar la educación se traduzca en dar prioridad a la universalización de primaria completa y de calidad y otras necesidades educativas de los territorios y los centros educativos.**

Recuadro 10. Factores de éxito de la municipalización educativa

- **Políticas de acceso y calidad educativa estables diseñadas e implementadas por instancias locales duraderas**, que trasciendan los períodos de gobierno nacional y local.
- **Capacidad de diagnóstico y microlocalización de los problemas de acceso, retención y calidad y otras necesidades educativas locales.**
- **Dar prioridad a la universalización de la primaria de calidad** para romper el círculo vicioso de pobreza-analfabetismo-poca valoración de la educación-escasa demanda educativa-ineficiente oferta educativa.
- **Capacidad negociadora de los gobiernos locales ante el gobierno central** para el aumento de la inversión pública en educación y la definición coordinada de los componentes educativos de programas antipobreza, de forma que se garantice su continuidad una vez que los mismos lleguen a sus períodos de término.
- **Planificación de mediano plazo con consistencia técnica, metas cuantificables y mecanismos de monitoreo y evaluación**, con base a una estrategia consensuada y articulada localmente.
- **Inversión en recursos humanos locales especializados en educación**, debidamente remunerados, con autonomía para la toma de decisiones y con apoyo técnico permanente.
- **Transferencia de los conocimientos locales a nuevas generaciones de funcionarios públicos** que permita la acumulación de buenas prácticas y la adopción de las mismas en las instituciones como parte de un proceso natural de desarrollo de la capacidad organizativa municipal.
- **Protagonismo de los cambios educativos en manos de actores locales**, en los cuales se combinen las capacidades técnicas de las delegaciones municipales del MECD, el liderazgo político de las autoridades electas y el liderazgo social de los dirigentes naturales de la comunidad y representantes de los diferentes sectores de la comunidad educativa: educadores, padres y estudiantes.
- **Mecanismos democráticos y transparentes para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la contraloría social de los procesos de cambios y la evaluación de sus resultados.**

7.4 Consideraciones Finales

Los procesos de municipalización de la educación iniciados en Nicaragua en 2004 en 21 municipios del país marcan un hito en la historia educativa nacional. A partir de ellos, las autoridades centrales del MECD y los Gobiernos Municipales participantes han comenzado a experimentar las ventajas de compartir la toma de decisiones y articular esfuerzos a escala nacional y local para la superación de problemas acuciantes del sistema educativo, a partir de una perspectiva territorial. El proceso es aún muy reciente, por lo cual es difícil hacer conclusiones y generalizaciones del mismo. Sin embargo, a través de una mirada exploratoria de 3 experiencias de características diferentes es posible sugerir algunas conclusiones que contribuyen a la formulación de hipótesis sobre los potenciales y desafíos de esta estrategia.

La planificación educativa como medio para avanzar hacia metas cruciales para el país, concretamente hacia la universalización de la educación primaria, se facilita con la municipalización, porque desde el territorio se puede microlocalizar el déficit en la cobertura educativa y desarrollar acciones para superarlo.

La municipalización favorece la formación de consensos educativos, ya que a nivel territorial es más probable determinar las necesidades particulares de desarrollo de cada grupo poblacional y asociarlas al potencial que cada comunidad tiene de satisfacerlas.

El modelo descentralizado, cuando se administra por instancias locales de amplia participación ciudadana, ayuda a mejorar la gestión de la educación, porque facilita la democratización de la toma de

decisiones, la transparencia en la administración de los recursos públicos asignados a este sector y, por ende, el uso más racional y equitativo de los mismos.

La municipalización fortalece la capacidad negociadora de los territorios ante las instancias del Gobierno Central, porque abre espacios de comunicación directa entre las autoridades locales y las instancias nacionales que planifican y deciden la distribución de los recursos públicos para la educación, en este caso, ante el MECD.

Con la municipalización se fortalece y mejora el papel de las Delegaciones Municipales del MECD, ya que estas se convierten en instancias de prioridad de los Gobiernos Municipales, con los cuales las Delegaciones del MECD pueden coordinar esfuerzos y desarrollar acciones de carácter integral para el buen funcionamiento de los sistemas educativos.

La municipalización ayuda a visualizar la importancia de la educación, particularmente de la universalización de primaria completa y de calidad, como factor para el desarrollo local, porque facilita que se haga la conexión entre el nivel educativo de las personas y las necesidades de desarrollo productivo y social en su ámbito territorial. En los municipios estudiados es evidente que el interés de los Gobiernos Municipales en la educación emerge cuando al considerar opciones de desarrollo local se plantean la necesidad de que sus niños y jóvenes se incorporen en mejores condiciones a la vida económica, política, cultural y social de la comunidad. Esta visión, aunque limitada a un aspecto funcional de la educación, es un punto de partida para avanzar hacia una visión de la educación como derecho ciudadano y como medio para el pleno desarrollo de las personas, acorde con un modelo progresista de sociedad.

Las potencialidades de la municipalización educativa derivadas de las lecciones sugeridas entrañan como contraparte enormes desafíos. No hay garantía de que la municipalización educativa desarrolle tales potencialidades si no se cumplen determinadas condiciones. Por tanto, conviene de nuevo formularse y responder las preguntas que motivaron este estudio: **¿Qué factores son determinantes para que los procesos de**

municipalización educativa ayuden a mejorar la educación nicaragüense? ¿Cuáles de esas condiciones son fundamentales para avanzar en la universalización de la primaria?

7.5 Lecciones Aprendidas

Para aprovechar el potencial de la municipalización educativa se requiere que el **Gobierno Central haga una mayor inversión en la educación pública**, que amplíe la capacidad de los Gobiernos Municipales de incidencia y solución a los problemas identificados en los diagnósticos educativos, particularmente los relativos al analfabetismo y la universalización de la primaria, y que atienda a las metas formuladas en los Planes de Desarrollo Educativo Municipal.

Se trata, en resumen, de que la municipalización educativa ayude a romper el círculo vicioso de pobreza educativa-pobreza socioeconómica, que preserva los problemas del sistema educativo que se describen abajo en la figura 1:

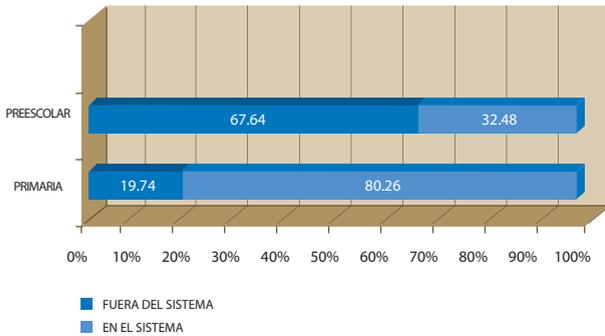


Figura 1: círculo de pobreza educativa

El aumento de la inversión pública en educación es la condición fundamental para que la municipalización educativa ayude a la universalización de la educación

primaria, considerando que en este nivel la cobertura es insuficiente. Los siguientes gráficos revelan severos problemas de eficiencia que aún persisten.

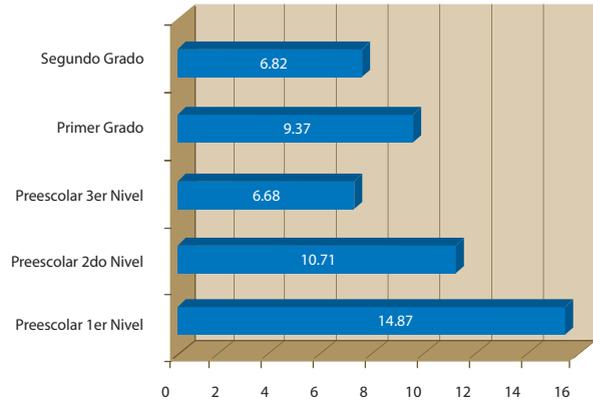
COBERTURA EDUCACION PREESCOLAR Y PRIMARIA NICARAGUA 2005



Fuente: elaboración propia con base a datos del MECD (2006).

Alrededor de 2 de cada 10 niñas y niños no logran iniciar la primaria. Solamente 3 de cada 10 reciben educación preescolar.

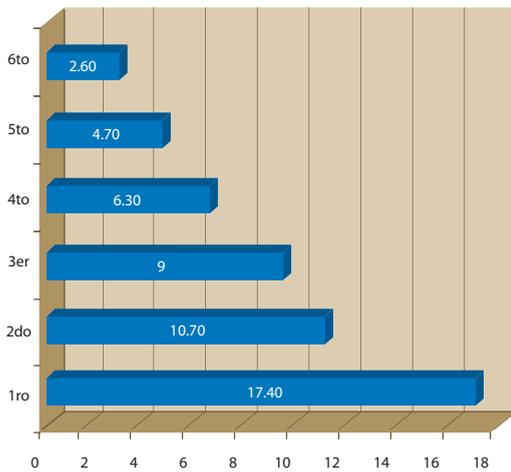
PORCENTAJE DE DESERCIÓN PREESCOLAR, PRIMER Y SEGUNDO GRADO NICARAGUA 2005



Fuente: elaboración propia con base a datos del MECD (2006).

Alrededor de 1 de cada 10 niñas y niños abandonan la escuela antes de terminar el primer grado. Al menos 1 de cada 10 que logra iniciar la educación preescolar, la va a abandonar antes de concluirla.

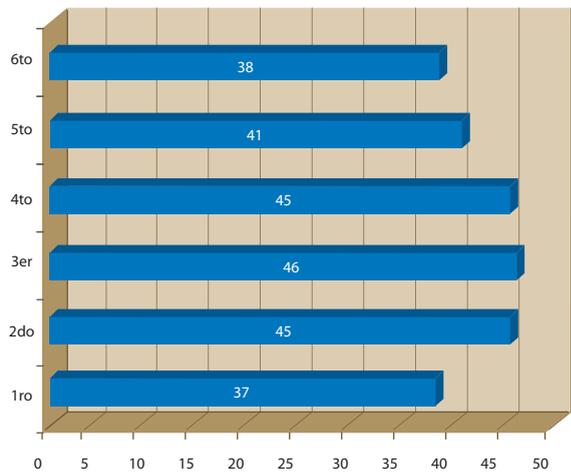
PORCENTAJE DE REPITENTES DE PRIMARIA POR GRADO NICARAGUA 2005



Fuente: elaboración propia con base a datos del MECD (2006).

Alrededor de 2 de cada 10 niñas y niños repiten el primer grado. Atender a la niñez repetidora del primer grado representa un gasto público de alrededor de 5 millones y medio de dólares por año.

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE PRIMARIA EN EXTRA - EDAD NICARAGUA 2005



Fuente: elaboración propia con base a datos del MECD (2006).

Alrededor de 4 de cada 10 niñas y niños que estudian la primaria, en promedio, están en extra-edad para el nivel que cursan.

Para superar estos problemas de acceso y eficiencia educativa de la educación primaria y avanzar en la meta de su universalización, se requiere que, en el contexto de la política de municipalización educativa, **el MECD Central priorice la asignación del personal más calificado de la institución a los equipos de trabajo de las Delegaciones Municipales del MECD y que, con el concurso de los organismos nacionales e internacionales de cooperación, ayuden a la formación profesional, buena remuneración y estabilidad de este personal en sus cargos.**

El éxito de la municipalización educativa depende en gran medida de **que los Gobiernos Locales formulen prioridades y se concentren en un número limitado de esfuerzos, colocando en el primer lugar la universalización de la educación primaria y la superación del analfabetismo infantil y juvenil.** Los recursos del país para la inversión social son limitados, por tanto, es inadecuado dispersar esfuerzos y asumir una amplia variedad de metas.

Finalmente, **conviene que el MECD Central y los Gobiernos Municipales revisen el modelo actual de municipalización educativa, de forma que se garantice la institucionalización y permanencia de la política, más allá de los períodos de gobierno.** No hay garantías de continuidad de la política cuando ésta depende de la voluntad de las personas. El Ministro/a de Educación y los Alcaldes pueden actuar como efectivos iniciadores y catalizadores de la política, pero para que la política sea estable conviene transferir rápidamente su implementación a instancias más permanentes, como las Delegaciones Municipales del MECD u otras creadas para tales fines como los

Consejos de Educación Municipales, vigilando que sus integrantes perduren más allá de un período de Gobierno Local.

Esperamos que este estudio de caso contribuya a un entendimiento sobre lo que es posible esperar razonablemente de la municipalización educativa y a repensar la implementación de la política para aprovechar su potencial.



Lista de siglas

AI	Alianza para el Impacto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDE	Consejos Directivos Escolares
DFID	<i>Department for International Development</i>
DME	Delegación Municipal de Educación
CDM	Consejo de Desarrollo Municipal
CEM	Consejo de Educación Municipal
CEPAD	Consejo de Alianzas Evangélicas Pro-Alianza Denominacional
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza
ERET	Escuela Rural de Estudio Trabajo
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
NER	Núcleo de Educación Rural
NERPES	Núcleo de Educación Rural en Régimen de Participación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organismo No Gubernamental
PAR	Programa de Aprendizaje Regional
PAEBANIC	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Nicaragua
PAININ	Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense
PDEM	Plan de Desarrollo Educativo Municipal
PINE	Programa Integral de Nutrición Escolar
PNDDL	Política Nacional de Descentralización orientada al Desarrollo Local
RPS	Red de Protección Social
SIMEN	Sistema de Mejoramiento de la Educación Nicaragüense
SNV	Servicio de Cooperación Holandés
TNE	Tasa Neta de Escolarización

Glosario

IEEM. El Índice del Estado Educativo Municipal (IEEM) es un índice estandarizado, compuesto por 10 indicadores educativos, que permite medir los avances en materia de cobertura y eficiencia escolar a escala municipal para los programas de educación preescolar, primaria y secundaria.

A los distintos municipios del país se les asigna un puesto (en un rango de 1 a 150), que resulta del ordenamiento de los valores

del IEEM en forma descendente, correspondiendo el primer lugar al municipio que presenta la mayor cobertura y eficiencia escolar en los diferentes programas educativos.

TNE. La Tasa Neta de Escolaridad es el porcentaje de personas matriculadas en un nivel educativo específico con relación al total de personas que tienen la edad correspondiente a ese nivel. En primaria son los niños de entre 7 y 12 años de edad.

Anexos

- Anexo 1.** Lista de informantes claves consultados
- Anexo 2.** Matriz comparativa - datos de municipios estudiados
- Anexo 3.** Protocolo de entrevista a informantes clave
- Anexo 4.** Transcripción del modelo de convenio entre el MECD y las alcaldías municipales

1. Lista de Informantes Clave Entrevistados

Personas entrevistadas del MECD y de MIFAMILIA

Nombre	Cargo	Fecha
Marta Palacios	Directora de la Dirección de Descentralización del MECD	12 junio 2006
Adolfo Hurtado	Asesor de la Dirección de Descentralización del MEC	19 y 22 de junio 2006
Verónica Rojas	Asesora de la Red de Protección Social, MIFAMILIA	5 de julio 2006

Personas entrevistadas en el municipio El Tuma-La Dalia

Nombre	Cargo	Fecha
Jaime Arauz	Alcalde	30 junio 2006
Juana Lidia Pérez	Miembro del Consejo Municipal encargada de educación	13 julio 2006
Claudia Blandón Zumbí	Delegada Municipal del MECD	13 julio 2006
Adriana Castro Gutiérrez	Directora del NERPE "El Coyolar"	13 julio 2006
Joel Talavera	Subdirector del NERPE "El Coyolar"	13 julio 2006
Mercedes Gutiérrez	Presidenta del Consejo de Padres del NERPE "El Coyolar 1" y educadora de preescolar comunitario	13 julio 2006
Dalila Armijo	Coordinadora del Núcleo La Dalia de la Normal de Matagalpa	14 julio 2006
Byron Palacios	Miembro del Consejo Educativo Municipal, representante de la sociedad civil	13 julio 2006
Yader Espinoza	Miembro del Consejo Educativo Municipal, representante de padres de familia	14 julio 2006
Melba Vanesa Martínez	Maestra de primer grado de la escuela única "14 de septiembre" de La Dalia y ex directora de la escuela	14 julio 2006
Estudiantes de cuarto grado de la escuela única "14 de septiembre" de La Dalia		14 julio 2006

Personas entrevistadas en el municipio San José de los Remates

Nombre	Cargo	Fecha
Fabrizio Cajina	Ex Alcalde	17 julio 2006
Mirta Solórzano	Delegada Municipal del MECD	2 agosto 2006
Alba Luz Treminio	Profesora de cuarto grado del centro escolar de primaria "Hermanas Álvarez"	2 agosto 2006
Zoralia Malespín	Técnico de secundaria del MECD y docente de Matemáticas del Instituto "Navas Alvarado"	2 agosto 2006
Paula Rosenda Obando	Miembro del Consejo Municipal encargada de asuntos educativos	2 agosto 2006
Jisaare Isaacs	Subdirectora del centro escolar de educación primaria "Hermanas Álvarez"	2 agosto 2006
Celia Aguilar Solano	Coordinadora del Consejo Directivo Escolar del centro escolar de primaria "Hermanas Álvarez".	2 agosto 2006
Eliécer y Teresa	Estudiantes del cuarto grado del centro escolar de primaria "Hermanas Álvarez"	2 agosto 2006

Personas entrevistadas en el municipio Catarina

Nombre	Cargo	Fecha
Erwin Sánchez	Alcalde	4 de julio 2006
Luis Manuel Medina	Miembro del Consejo Municipal, Coordinador de la Comisión Social y de la Comisión de Educación	4 de agosto 2006
Cándida Rosa Quintanilla	Directora del Centro Educativo Autónomo "Profesor Humberto Pavón" y de las escuelas satélite "Bismark Alvarado" y "Laguna de Apoyo"	4 de agosto 2006
Julio Antonio López Putoy	Coordinador del Comité de Padres del Centro Educativo Autónomo "Profesor Humberto Pavón"	4 de agosto 2006
Eduardo Jesús Carballo Latino	Coordinador del Comité de Padres del Instituto Nacional Autónomo "Benjamín Zeledón"	4 de agosto 2006
Álvaro Fernando Saavedra Montiel	Profesor de informática introductoria y mantenimiento de equipos en el Instituto Nacional Autónomo "Benjamín Zeledón"	4 de agosto 2006
Urania Largaespada Muñoz	Profesora de Biología del Instituto Nacional Autónomo "Benjamín Zeledón", miembro del Consejo Directivo Escolar como suplente del Secretario y responsable del programa de consejería escolar	4 de agosto 2006
Magdalena Jaime	Responsable de la biblioteca del Centro Educativo Autónomo "Profesor Humberto Pavón"	4 de agosto 2006
Izayana Quintanilla	Profesora de sexto grado en el Centro Educativo Autónomo "Profesor Humberto Pavón"	4 de agosto 2006
Martha Evelyn Espinoza	Coordinadora del Programa de salud y nutrición, educación y desarrollo económico con enfoque turístico. Visión Mundial, ubicada en Pacaya, Catarina.	4 de agosto 2006
Estudiantes de cuarto y quinto año del Instituto Nacional Autónomo "Benjamín Zeledón"		4 de Agosto 2006
Mirna Auxiliadora Gaitán Carballo Delegada	Delegada Municipal de los municipios de Catarina, San Juan de Oriente, Niquinomo y Nandasmó.	10 agosto 2006

2. Matriz Comparativa De Datos De Los Municipios Estudiados

	Catarina	San José de los Remates	El Tuma-La Dalia
Físicos y Demográficos			
Extensión	13 km	254 km	652 km
Población (Alcaldía)	7.106	8.600	66.950
Población proyectada a 2005 (INEC)	9.234	7.106	66.950
Población Censo 2005 (INEC)	7.524	7.650	56.681
Educativos			
Lugar en el IEEM año 2005	59/150	128/150	148/150
Cambio en IEEM respecto a 2004	82	21	-4
Categoría educativa 2005	A	C	C
TNE preescolar 2005	43,47%	29,34%	20,94%
TNE primaria 2005	87,48%	73,82%	76,06%
TNE secundaria 2005	62,10%	17,87%	20,34%
Retención primaria	98,31%	96,67%	84,08%
Retención secundaria	86,17%	90,16%	83,14%
Aprobación primaria	90,93%	78,84%	74,77%
Aprobación secundaria	70,16%	76,86%	68,96%
Empirismo docente	18,33%	40%	75%
Analfabetismo		23%	59%
Sociales			
Pobreza extrema	13,9% (menor)	35% (alta)	38,7% (alta)
Financieros			
Ingresos propios (promedio 2000-2004)	C\$ 1,376.762	C\$ 554.045	C\$ 2,523.340
Egresos (promedio 2000-2004)	C\$ 3,748.790	C\$ 16,449.100	C\$ 94,527.540
Déficit	C\$ 2,572.028	C\$ 15,895.055	C\$ 92,004.200
Cobertura de fondos propios	31%	1%	1%

3. Protocolo de Entrevista a Informantes Clave

1. ¿Cuáles piensa que son los principales problemas educativos del municipio?
2. ¿Cómo los están enfrentando, si acaso lo están haciendo? (No se quiere su opinión sino que se busca información precisa acerca de lo que esta persona conoce de lo que se está haciendo en su municipio.)
3. ¿Cómo cree que se deberían de enfrentar esos problemas? (Aquí sí se requiere su opinión.)
4. ¿Qué proyectos conoce que le parecen buenos y que puedan ayudar a que todos los niños vayan a la escuela? (Esta pregunta sólo debe hacerse si en la pregunta 2 no se refirió al acceso.)
5. ¿Qué cree que debe hacer el MECD para que todos los niños del municipio vayan a la escuela?
6. ¿Qué apoyo necesitan de otras instituciones que trabajan en el municipio? (Por ejemplo, de los productores privados.)
7. ¿Conoce algo del convenio del municipio con el MECD? (De aquí en adelante las preguntas que se realicen dependerán de si respondió afirmativa o negativamente. Si lo hizo negativamente, hasta aquí llegaría la entrevista.)
8. ¿Por qué cree que la Alcaldía aceptó que el municipio sea descentralizado en asuntos educativos?
9. ¿Qué esperaría usted como representante de los padres (alumnos, maestros... según sea el caso) de ese convenio?
10. ¿Qué papel cree usted que le toca jugar al municipio en ese convenio?
11. ¿Conoce los cuatro acuerdos del convenio? De esos cuatro acuerdos, ¿cuál y por qué considera que es el más importante para el municipio? ¿Cuál y por qué considera que es el menos importante?
12. ¿Cómo cree que es el apoyo del MECD central al municipio para el cumplimiento del convenio?
13. ¿Ha cambiado algo en el municipio, a partir del convenio, respecto a la situación de las escuelas, de los maestros, de los textos?
14. ¿Han satisfecho sus expectativas iniciales con el convenio, en lo que va de la implementación? ¿Han reformulado esas expectativas iniciales?
15. ¿Qué cree que ha permitido hacer el convenio por la educación en el municipio que no se podía hacer antes del convenio?

16. ¿Qué cree que han aprendido en el municipio sobre manejo local de la educación, a partir del convenio?
17. ¿Si tuvieran la opción de cancelar el convenio, estaría de acuerdo con que lo hagan? ¿Por qué?
18. ¿Quiénes han sido sus aliados para ayudar a mejorar la educación del municipio? ¿En qué han ayudado sus aliados?
19. ¿Cuáles son los proyectos locales educativos? ¿Cómo los han organizado?
20. ¿Qué ventajas y limitaciones tienen para aprovechar la ayuda de sus aliados (las ONG, cooperación internacional...)?
21. ¿Cómo se coordinan y qué colaboración tienen con otros ministerios (por ejemplo, el de salud o MIFAMILIA), para resolver los problemas educativos del municipio?
22. ¿Hay alguien o algo sobre lo que no le haya preguntando y sobre lo cual usted me quiera hablar?

4. Transcripción del convenio entre el MECD y las Alcaldías Municipales

Convenio entre el Ministerio De Educación, Cultura y Deportes (MECD) y La Alcaldía Municipal de... para una educación orientada hacia el desarrollo local

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (en adelante MECD), representado por el Ing. Miguel Ángel García, Ministro acreditado por acuerdo Presidencial No _____ y cédula de identidad No _____ y la Alcaldía Municipal de _____ representada por el Sr. _____, en calidad de Alcalde(sa) Municipal, acreditado(a) por el Consejo Supremo Electoral y cédula No. _____

Ambas partes, con el deseo de colaborar y aportar al proceso de Desarrollo Local a través de una participación efectiva en el mejoramiento de la educación a nivel municipal, deciden suscribir el siguiente convenio.

Considerando

1. Que la Ley de Participación Ciudadana tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, siendo uno de estos instrumentos la Consulta Ciudadana en el ámbito local.
2. Que los Gobiernos Municipales tienen competencia en todas las materias que incidan en el desarrollo socioeconómico de su circunscripción territorial.

3. Que cada municipio debe integrar un Comité de Desarrollo Municipal para cooperar en la gestión y planificación del desarrollo económico y social de su territorio.

4. Que para organizar la participación del Municipio en la educación, la Ley 413 Participación Educativa creó el Consejo Educativo Municipal (CEM) para fomentar el desarrollo educativo en el ámbito municipal y presentar al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes los criterios municipales sobre asuntos relativos a la educación en su jurisdicción, para hacerlos coherentes con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

Por tanto, ambas partes acuerdan suscribir el presente convenio.

Cláusula Primera: Del objeto del convenio

El presente convenio tiene por objeto articular las relaciones de cooperación entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Gobierno Municipal de _____ para lograr en forma concertada, adecuar la educación a las necesidades educativas del municipio hasta estructurar un sistema educativo promotor del desarrollo local.

Cláusula Segunda: De los componentes del convenio

Para alcanzar el objetivo de este convenio, ambas partes consideraran necesario:

1. Integrar al Consejo Educativo Municipal (CEM) dentro de la Mesa Educativa del Comité de Desarrollo Municipal (CDM), instancia donde se concertarán las necesidades y prioridades educativas locales para que las políticas, programas y proyectos educativos respondan a las estrategias de desarrollo municipales.
2. Elaborar el Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM).
3. Articular el Plan de Desarrollo Educativo del Municipio (PDEM) con la Estrategia de Desarrollo del Municipio.
4. Vincular el PDEM al Sistema de Planificación Educativa del MECD para garantizar la coherencia de los intereses educativos locales con los nacionales.

Cláusula Tercera: De la ejecución de los componentes

I. Integrar al Consejo Educativo Municipal (CEM) a la Mesa Educativa del Comité de Desarrollo Municipal (CDM)

1. El Gobierno local garantizará la integración del Consejo Educativo Municipal para ser parte de la Mesa Educativa del Comité de Desarrollo Municipal.
2. El MECD capacitará a los integrantes de la Mesa Educativa Municipal y autoridades locales en los procesos e instrumentos para elaborar el Plan de Desarrollo Educativo Municipal.

3. El MECD asistirá técnicamente a la Alcaldía Municipal, en todo lo relacionado con el quehacer educativo del municipio.

4. El MECD garantizará los recursos financieros asignados en el presupuesto anual para el funcionamiento de su Delegación Municipal de Educación.

II. Elaborar el Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM)

1. Los Planes Educativos Municipales tendrán de marco de referencia los Cuatro Objetivos Estratégicos del MECD: Calidad, Cobertura, Equidad y Formación Permanente de RRHH. Este Plan Educativo definirá metas para el cumplimiento de estos objetivos, las cuales formarán parte de los Planes de Inversión Municipales y los Planes Operativos del MECD.

2. El Gobierno Municipal, a través de la Alcaldía, será responsable de liderar la formulación del Plan de Desarrollo Educativo del Municipio como parte de su Plan de Desarrollo Municipal.

3. El Gobierno Municipal convocará al Comité de Desarrollo Municipal para la aprobación del Plan de Desarrollo Educativo del Municipio y conocerá de los avances en la ejecución del PDEM al menos dos veces al año.

4. El MECD capacitará y apoyará técnicamente la elaboración del Plan de Desarrollo Educativo Municipal.

5. El MECD facilitará a la Alcaldía Municipal la información educativa necesaria para elaborar el Plan de Desarrollo Educativo del Municipio (PDEM), tales como Estadísticas Educativas, las Políticas Educativas Nacionales, el Currículo Básico Nacional, y los instrumentos normativos y metodológicos que garanticen la calidad del proceso de planificación educativa local.

6. El Gobierno Municipal podrá implementar Políticas Educativas Municipales que promuevan el mejoramiento de sus Indicadores Educativos, en armonía con las Políticas Educativas Nacionales.

III. Articular el Plan de Desarrollo Educativo Municipal con el Plan de Desarrollo Municipal

1. El Gobierno Municipal elaborará su Estrategia de Desarrollo e incorporará en la misma su Visión del Sistema Educativo Local, como marco para elaborar Estrategias y Políticas Educativas Locales.

2. El MECD asistirá técnicamente al Gobierno Municipal para garantizar la coherencia entre el Plan de Desarrollo del Municipio (PDM) y el Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM).

3. El MECD, a través de su Delegación Departamental y Municipal, coordinará con el Gobierno Municipal la asistencia técnica requerida para la educación y/o contextualización curricular que se requiera para que los programas de estudio respondan a las necesidades de desarrollo local.

IV. Articular el Plan de Desarrollo Educativo Municipal al Sistema de Planificación Educativa

1. El MECD desarrollará un Sistema de Planificación y Gestión Educativa que vincule los procesos de planificación en todos sus niveles territoriales, iniciándose desde la Escuela.

2. La Delegación Departamental del MECD coordinará la adecuación curricular para el desarrollo departamental y apoyará a la Delegación Municipal de Educación en su correspondiente adecuación curricular local.

3. La Delegación Municipal de Educación elaborará su Plan Operativo Anual en base a las Políticas Educativas Nacionales y al Plan de Desarrollo Educativo Municipal.

4. La Alcaldía Municipal convocará a la Mesa Educativa para evaluar periódicamente los alcances y resultados educativos alcanzados en la implementación del Plan de Desarrollo del Municipio (PDEM).

Cláusula Cuarta: De la duración del convenio

La duración del convenio es por tiempo indeterminado. Las partes realizarán una revisión del mismo cada año, teniendo como base los resultados de la evaluación practicada.

Para garantía y fiel cumplimiento del presente convenio, firmamos el presente, en la Ciudad de _____ el _____ día del mes de _____ del año 200__

Miguel Ángel García

Ministro de Educación, Cultura y Deportes

Alcalde Municipal de _____

Bibliografía

CEPAL. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile 2006.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile 2005a.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile 2005b.

CEPAL. *Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2004 y perspectivas para 2005*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. México D.F. 2005c.

IDEUCA. *Informe de Investigación. Evaluación Inicial de la Descentralización Territorial de la Educación en 21 Municipios del país*, dirigido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana. Managua 2005. [Documento no publicado.]

IDR. *Caracterización municipal El Tuma-La Dalia*. Instituto de Desarrollo Rural, Proyecto Zona Norte. Matagalpa 2005.

INEC. *VIII Censo de Población y IV de Vivienda. Cifras Oficiales. Censos Nacionales, 2005 Población, Vivienda, Hogar*. Managua 2006. [Disponible en www.inec.gob.ni.]

INEC. *VIII Censo de Población y IV de Vivienda. Cifras Oficiales. Censos Nacionales, 2005 Población, Vivienda, Hogar*. Managua 2006. [Disponible en www.inec.gob.ni.]

INEC. *Encuesta Nacional sobre Medición del Nivel de Vida. ENDESA 2001*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Managua 2001a.

INEC. *Mapa de pobreza extrema de Nicaragua. Censo 1995-EMNV 1998*. Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos. Managua 2001b.

INIFOM. *Ficha Municipal Municipio de Catarina*. [s.f.] [Disponible en www.inform.gob.ni, consultado el 10 de Agosto del 2006.]

LAGUNA, J.R. y GUTIÉRREZ, R. *Informe de Cobertura y Eficiencia a Nivel Municipal*. MECD. Managua 2006.

LEY 413 de Participación Educativa de la República de Nicaragua.

LÓPEZ, C.E. (ed.). *El pupitre vacío. Investigación sobre el dere-*

cho a la educación gratuita de niñas, niños y adolescentes en Nicaragua. Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia. Managua 2001.

MECD. *Estado de la Educación Básica y Media 2005*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Managua 2006.

MECD. *Análisis comparativo de matrícula inicial 2004 y 2005*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Managua 2005.

MECD. *Plan Común de Trabajo del MECD, 2005-2008*. Dirección de Prospección y Políticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Managua 2004.

MECD. *MECD en cifras. Establecimientos 2003*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Managua 2003.

MECD-Municipio de Catarina. *Convenio de Descentralización*.

PLAN de Desarrollo Municipal El Tuma-La Dalia. La Dalia. [Documento no publicado.]

PLAN de Desarrollo Educativo Municipal. Alcaldía Municipal de San José de los Remates. [s.f.]

PNUD-SETEC. "El acceso al conocimiento, clave del desarrollo humano", en *El desarrollo humano en Nicaragua 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Secretaría Técnica de la Presidencia. Managua 2000.

PNUD. "Educación, gran forjadora de esperanzas", en *El desarrollo humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza*, IMPRIMATUR, Artes Gráficas. 2002.

PORTA, E.; González, P. y Gutiérrez, J.R. *Estado del Sistema de Educación Básica y Media*. Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Managua 2004.

PREAL. *El reto es avanzar. Informe de Progreso Educativo de Panamá. PREAL-COSPAE. Panamá* 2002. [Disponible en www.preal.cl.]

REGLAMENTO de la Ley de Participación Educativa de la República de Nicaragua.

UNICEF. *At a Glance: Nicaragua, the Big Picture*. 2005 [<http://www.unicef.org/infobycountry/nicaragua.html>.]

WORLD BANK. *World Development Indicators database*. The World Bank. Washington D.C. 2006.

WORLD BANK. *Nicaragua Poverty Assessment: Raising Welfare and Reducing Vulnerability*. The World Bank. Washington D.C. 2003.