

**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE
EDUCACIÓN EN NICARAGUA**

Melba Castillo A.

Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los
Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención
Primaria de Salud en América Latina y El Caribe



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1998**

LC/L.1090
Febrero de 1998

Este documento fue preparado por la señora Melba Castillo A., consultora del Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: El rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria en Salud en América Latina y El Caribe (SWE/95/561).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

PREFACIO	5
RESUMEN	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	11
1. Contexto	11
2. Aspectos institucionales y políticos	12
3. Distribución de funciones	13
III. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS	17
1. El entorno socioeconómico	17
2. El sistema educativo	20
3. El proceso de descentralización de los servicios educativos	30
IV. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LOCAL	41
1. Metodología utilizada	41
2. El proceso de descentralización a nivel local	42
3. Descentralización y eficiencia	46
4. Descentralización y equidad	54
5. Factores determinantes del impacto de la descentralización sobre la eficiencia y la equidad	58
V. RESUMEN Y CONCLUSIONES	61
NOTAS	66
ANEXOS	67
BIBLIOGRAFÍA	78

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: El Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria de Salud en América Latina y El Caribe, que ejecuta la Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos (HOL/94/S57) y de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional -ASDI- (SWE/95/S61), está dirigido a identificar los principales desafíos que enfrentan los gobiernos de la región en el ámbito del diseño e implementación de las políticas sociales, así como las potencialidades y limitaciones asociadas a una política de descentralización de los servicios sociales que permita compatibilizar las dimensiones de eficiencia y equidad en un contexto caracterizado por la presencia de importantes restricciones presupuestarias.

Con ese objeto, el proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las políticas de educación básica y atención primaria de salud, tomando como eje central los procesos de descentralización en un conjunto heterogéneo de países de la región entre los cuales se encuentran: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, México y Nicaragua.

A su vez, se realizan análisis comparativos -entre países- de los procesos de reformas que han tomado lugar en cada sector, con el propósito de identificar los principales hechos estilizados y las lecciones de política que surgen de la revisión de estos procesos.

RESUMEN

El proceso de transformación del sistema educativo nicaragüense iniciado a raíz del cambio de gobierno en 1990, tiene su fundamento en el cuestionamiento de las nuevas autoridades a la concepción de Estado y sociedad que caracterizaron al gobierno Sandinista, donde el Estado era el principal rector de la vida económica y social y quién tenía a su cargo la provisión de los servicios públicos. Bajo la administración Chamorro se buscó disminuir el protagonismo del Estado a través de una nueva organización, administración y sobretodo de los principios que rigen la provisión de los servicios.

En este marco se inscribe el proceso de descentralización de la educación que desde 1993 se está impulsando en Nicaragua, dirigido a apoyar la gestión autónoma de los centros escolares mediante la conformación de los Consejos directivos que asumen la responsabilidad por la administración y gestión del centro escolar.

De esta manera, la descentralización de la educación en Nicaragua se ha convertido en uno de los ejes de la política educativa y es asumida como la condición básica para el éxito de la reforma educativa en la medida en que a través de este proceso se busca compartir la responsabilidad por la educación con la comunidad, especialmente con los padres de familia, la que se expresa tanto en su contribución económica como en su participación en las decisiones mediante su incorporación en los consejos directivos de los centros autónomos.

Este estudio, que cubre el período del Gobierno Chamorro finalizado el 10 de enero de 1997, muestra algunas tendencias preliminares de este proceso, enfatizando particularmente: a) la nueva distribución de funciones entre las diferentes instancias del sistema educativo; b) la distribución de recursos entre los departamentos del país y el peso creciente que el aporte familiar va asumiendo en el financiamiento de la educación. Se destaca cómo esos aspectos se están manifestando en la eficiencia y sobre todo en la equidad del sistema educativo, los que de no ser corregidos, pueden provocar efectos negativos especialmente en materia de indicadores de cobertura.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca mostrar las características generales que está asumiendo el proceso de descentralización de los servicios educativos en Nicaragua. En 1990, con el cambio de gobierno, se inició un período de cambios acelerados en la vida económica, política y social del país. Estas transformaciones tienen su fundamento en una nueva concepción del Estado y de sus relaciones con el mercado y con los distintos agentes económicos y sociales, donde éste ya no se perfila como el único responsable por la prestación de los servicios públicos.

En este marco se inscribe el proceso de descentralización de los servicios educativos, el que debería contribuir al logro de varios objetivos, ligados fundamentalmente a la necesidad de compartir la responsabilidad por la provisión de los servicios públicos, en este caso, con los padres de familia, los que no sólo aportarían con recursos económicos expresados por la prestación de los servicios, sino también participarían en forma directa en la gestión de los centros escolares, propiciando de esta manera un control más eficiente de los recursos, y a la vez contribuirían a la profundización de la democracia en el país por la vía de la participación ciudadana.

Esta forma de organización de los servicios educativos en Nicaragua reviste características particulares en la medida que se convierte en la condición básica para el éxito de la reforma educativa emprendida en 1990. La descentralización ha sido el medio a través del cual se buscarían superar los retos que le impone al sistema educativo la necesidad de mejorar los actuales niveles de calidad en un marco de restricciones financieras. Es ésta precisamente una de las razones por la cual el sistema educativo ha avanzado más rápidamente que otros organismos del Estado en el proceso de reforma y transformación del sector público, asumiendo la descentralización como uno de los ejes básicos de la política educativa, especialmente a través de la autonomía escolar, entendida como el traspaso al centro educativo de sus propias responsabilidades financieras, administrativas y en menor medida, académicas.

El avance del proceso y sus problemas, han sido el eje de este trabajo, que busca, en el análisis de las experiencias estudiadas obtener algunas conclusiones que permitan un acercamiento al conocimiento de un proceso complejo y al mismo tiempo lleno de desafíos para el sistema educativo.

Contribuir al conocimiento de este proceso, aportar elementos para la discusión, para el debate, son elementos muy importantes teniendo en cuenta que por el alcance del sistema escolar público en Nicaragua, las políticas educativas afectan a una proporción importante de la población. De ahí que el análisis y las evaluaciones de este proceso deben

ser permanentes a fin de difundir sus avances y sus logros, pero también realizar sus ajustes y modificaciones.

Actualmente, sin embargo, una evaluación del avance del proceso de descentralización de los servicios educativos, resulta limitada por dos aspectos básicos: i) el corto tiempo de implementación y ii) la escasez de información cuantitativa. En razón del tiempo transcurrido, es importante señalar que en educación, los resultados suelen ser observables en el mediano y largo plazo, por lo cual todavía es limitado analizar los impactos relevantes atribuibles a la descentralización. Por otra parte, la información cuantitativa confiable y sistemática es escasa, y la que existe se encuentra dispersa en distintas instancias, con diferentes niveles de agregación, lo que dificulta su procesamiento.

Para suplir estas carencias, se ha recurrido a otros estudios, que dan cuenta de algunos aspectos del proceso de descentralización y a las entrevistas con actores directamente involucrados en el proceso. El trabajo se inicia con una somera revisión de la política fiscal que se ha venido implementando en Nicaragua desde 1990, incluida la redistribución de funciones entre las distintas instancias administrativas, que forman parte del proceso de transformación del Estado. A fin de lograr mayor comprensión del proceso de descentralización educativa, se incluye una breve descripción de los principales elementos que están condicionando el entorno socio-económico en que la reforma educativa tiene lugar. Ofrece además, una visión general del sistema educativo y los principales cambios que han incidido en su funcionamiento y formas de operación en los últimos años. Adicionalmente, este texto intenta profundizar en las experiencias del proceso de descentralización en tres departamentos del país, como uno de los niveles intermedios de la gestión educativa, ejemplificando con el análisis de algunos centros escolares, a fin de conocer cómo opera en la práctica la autonomía escolar, considerando en especial, los aspectos de eficiencia y equidad. Por último, ofrece un resumen de las principales características del proceso, adelantando algunas conclusiones, que si bien deberán entenderse como tendencias preliminares dadas las limitantes señaladas, contribuyen al debate sobre el tema.

II. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1. Contexto

Existe un marcado consenso en reconocer el peso y la importancia del gasto social en el presupuesto de los países. De ahí la relevancia que reviste la orientación de las políticas públicas en la composición y monto del gasto social. Este ha sido particularmente sensible a las modificaciones en la política fiscal, la que no solamente propugna por una mayor reducción de los niveles de gasto, sino por modificaciones en sus mecanismos de asignación y transferencias. Por otra parte, parece generalizarse una nueva concepción sobre el papel del Estado y de los distintos agentes sociales. El Estado se ha transformado no sólo en sus dimensiones, ha cambiado el carácter de sus intervenciones y se encuentra en proceso de cambio respecto a su relación con el mercado y los agentes económicos y sociales (BID, 1996).

Se estaría asistiendo al advenimiento del paradigma emergente de la política social (Franco, 1996: 13), donde se destaca un elemento central en este análisis: la responsabilidad de la función pública, antes exclusiva del Estado, ahora compartida con otros agentes sociales. Aquí cabría acotar al menos dos posiciones, la de aquellos que reconocen que el Estado debería mantener la responsabilidad por los servicios públicos, aunque transfiera su prestación (Osborne y Gaebler, 1995:84) y la de aquellos que afirman que el nuevo Estado solamente debería ser parcialmente responsable de su financiamiento (Franco, 1996:12). En esta última concepción, sería necesario buscar cofinanciación, lo que no solo aportaría recursos adicionales, sino que además reafirmaría el compromiso de la comunidad que recibe el servicio, al ejercer un mayor grado de control sobre el uso y destino de dichos recursos.

De esta manera, se asiste en América Latina al giro de una concepción del Estado como rector de la vida económica, social, política y cultural de los países, a una concepción que le asigna un papel de facilitador de las actividades económicas, enfatizando su carácter normativo más que de ejecutor de políticas públicas. Este nuevo papel exige también una relación más estrecha entre el Estado y la sociedad civil, buscando acercar la gestión de los servicios a los usuarios directos, para lo cual se sugieren diferentes formas de participación de las comunidades locales mediante la descentralización en la gestión de los servicios públicos. Bajo estos criterios, la descentralización fiscal se convierte en una opción organizativa que podría permitir el logro simultáneo de una variada gama de objetivos:

- la reducción del aparato estatal, al trasladar competencias a otras instancias. Con esto, sería posible contribuir a la transformación misma del Estado.
- la disminución de las presiones fiscales, al trasladar a otras instancias parte de las responsabilidades financieras.

- mejorar la eficiencia interna del sistema, al acercar la administración y gestión de los servicios a los usuarios directos.
- mejorar los procesos de democratización de los países, en la medida en que favorecería la participación de los usuarios en la gestión local de los servicios sociales.

2. Aspectos institucionales y políticos

El gobierno instalado en Nicaragua después de las elecciones de 1990, acogió con entusiasmo estas concepciones sobre el rol del Estado, habida cuenta de los profundos desequilibrios que el excesivo dirigismo del gobierno saliente habría propiciado en la economía nicaragüense. De esta manera, hizo suyas las propuestas de co-responsabilidad en el financiamiento a los servicios públicos, especialmente en salud y educación, y las de transferir su gestión a las municipalidades o a los centros mismos. Con estas propuestas no solamente se contribuiría a consolidar la naciente democracia mediante el ejercicio de la participación ciudadana, sino que se obtendrían mayores recursos con el cofinanciamiento por la prestación de los servicios, además se haría un mejor uso de los recursos al acercar la gestión a los usuarios, aumentando con ello la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. En este nuevo marco, si bien el Estado está llamado a jugar un rol subordinado en lo económico, conserva su responsabilidad por el manejo de las políticas macroeconómicas. Esto es particularmente sensible en Nicaragua, especialmente por la hiperinflación que agobió al país los últimos años de la década de los ochenta y que hizo necesario un estricto control del gasto público. Así, la política fiscal se convirtió en uno de los puntales de la política económica, sobre todo después de firmados los primeros acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en febrero de 1991, que pasó a supervisar activamente el Programa de Estabilización Económica y a apoyar el programa de reformas estructurales, el que también ha contado con asistencia directa del Banco Mundial.

Los amplios poderes que en materia de política tributaria otorgaba al Ejecutivo la Constitución Política aprobada en 1987 y vigente hasta la aprobación de las reformas constitucionales en julio de 1995, facilitaron ampliamente la aplicación de la política fiscal, dirigida a mantener los gastos bajo estricto control y a propiciar la apertura de la economía mediante un acelerado proceso de desgravación arancelaria. Las modificaciones introducidas a partir de 1990 con la reforma tributaria han estado dirigidas a reducir los niveles de tributación y a simplificar la estructura tributaria. Dichos cambios pueden analizarse en el cuadro 1.

De acuerdo con las políticas de restricción del gasto y de reducción del número de empleados del aparato estatal, se ha optado por dos estrategias complementarias: i) la reducción de la nómina, facilitada en un inicio por la desmovilización de una parte considerable de las fuerzas armadas en 1990, la privatización de las empresas del Estado y la puesta en ejecución del plan de movilidad laboral para los trabajadores gubernamentales; y ii) el traslado de responsabilidades a los usuarios por el pago de los servicios, lo que contribuye a aumentar los ingresos por este concepto y al mismo tiempo permite cubrir las nuevas necesidades de contratación. Esta modalidad ha sido particularmente utilizada en los servicios educativos con el traslado de la responsabilidad por las nuevas contrataciones a los centros autónomos.

Cuadro 1
REFORMA TRIBUTARIA 1990-1995
En porcentajes

Tipo de impuesto	1990	1995
Renta	60	30
Repatriación de utilidades	20	5
Patrimonio neto	1-3	0
Aranceles a la importación	10-150	0-20
ISC a la importación	10-150	0-20
Timbres a la importación	0-3	0-5
ISC a la producción local	5-150	0
Industria fiscal (tasa máx.)	60	40
Gasolina	50	46
Diesel	36	12
Impuesto General al Valor	10-15	0-15

Fuente: Ministerio de Finanzas, Dirección General de Impuestos.

Pese a estos esfuerzos, el déficit fiscal ha continuado manteniéndose anualmente a niveles promedio cercanos al 7.5% del PIB, siendo necesario cubrirlo con financiamiento interno y sobre todo con financiamiento externo, lo cual no sólo coloca al país en una espiral creciente de endeudamiento, sino que lo sujeta a las restricciones que impone el otorgamiento de los créditos externos. Si bien se han logrado incrementos en los niveles de recaudación, éstos resultan aún insuficientes para cubrir los gastos, por lo cual se continúan buscando fórmulas alternativas de financiamiento, tales como las señaladas por la vía de la corresponsabilidad de pago por los usuarios para la prestación de los servicios públicos (cuadro 2). Es importante señalar que la política tributaria mantiene un carácter crecientemente regresivo. En 1991 los impuestos directos representaban el 23% de los ingresos tributarios totales; para 1995 apenas representaban el 13%, estando el 87% restante formado por impuestos indirectos. Esto significa una desigual distribución de la carga fiscal, en la medida que son los consumidores finales quienes pagan dicha carga con poca o ninguna distinción respecto a su capacidad de pago (Dumazert, 1996:4).

3. Distribución de funciones

Además del carácter regresivo de la política tributaria, la recaudación continúa siendo una actividad que se realiza principalmente en forma centralizada. Con la elección generalizada de alcaldes en 1990, se dio un fuerte impulso a las tendencias descentralizadoras, trasladando bajo responsabilidad de los municipios, la recaudación de impuestos de carácter netamente local, como el de bienes inmuebles y el de rodamiento, así como ensayando

algunas experiencias piloto de descentralización de los servicios: agua, educación y salud; o bien abriendo ventanillas fiscales en las alcaldías a cambio de un porcentaje sobre lo recaudado. De esta manera, a los impuestos tradicionales por servicios municipales, pagos de matrícula e impuesto del 2% sobre ingresos por venta de bienes y servicios cobrado a todas las actividades económicas a nivel local, se agregaron estos dos nuevos impuestos, hasta entonces cobrados por el gobierno central, permitiendo a las municipalidades aumentar sus niveles de recaudación y alcanzar altos niveles de autofinanciamiento.

Cuadro 2
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(en millones de dólares)

Año	Ingresos	Gastos	Ingresos/Gastos
1991	298	413	0.72
1992	378	515	0.73
1993	363	480	0.76
1994	378	550	0.69
1995	408	553	0.74

Fuente: Gabinete Social (1994).

En 1992, que puede considerarse un año extraordinario en materia de recaudación local, los ingresos municipales por concepto de ingresos tributarios representaron el 3.3% del PIB y el 21% de los ingresos tributarios a nivel nacional, correspondiendo a la alcaldía de Managua el 12.6% y al resto de las 142 municipalidades el 8.6% restante (Baldizón, 1994). Con posterioridad, sin embargo, las tendencias centralizadoras han ido cobrando fuerza, especialmente con la aplicación del Decreto Ejecutivo 64-92 de Armonización de las Haciendas Municipales al Poder Ejecutivo, donde se limitan las potestades tributarias a nivel local, afectando la aplicación de algunos impuestos como el de bienes inmuebles, eliminando el cobro por servicios municipales en las tarifas de energía eléctrica y tratando de uniformar las tasas por servicios, buscando en definitiva ajustar la tributación municipal a los dictados del Ejecutivo. A partir de 1993, la alcaldía de Managua ha disminuido su participación en los ingresos tributarios, los que pasan a representar en los años siguientes entre el 5.9% y el 6.4% de los ingresos tributarios totales, y el 1.4% del Producto Interno Bruto (BCN, 1995).

La tasa por servicios municipales que comenzó a recolectarse como un porcentaje de la factura por tarifa eléctrica fue eliminada por decreto ejecutivo, aduciendo quejas de los usuarios¹, encareciendo y complejizando los mecanismos de recaudación para las municipalidades (Baldizón, 1994). La alcaldía de Managua, recientemente ha iniciado un proyecto piloto de contratación de los servicios para la recolección de basura con una empresa privada, siendo frecuentes las quejas de dicha empresa de falta de pago por parte de los usuarios. Al mismo tiempo, en un esfuerzo de desconcentración de las actividades fiscales, se han fortalecido las administraciones de rentas a nivel departamental, contando hoy con 19 oficinas, una por cada departamento del país. El proyecto piloto, iniciado en

1993, de utilizar las alcaldías municipales como ventanilla fiscal del Ministerio de Finanzas para recaudar ingresos tributarios de competencia nacional, ha sido desestimulado por problemas de manejo de cuentas por parte de las municipalidades. La tributación municipal continúa apoyándose en los Planes de Arbitrio, los cuales rigen de manera separada a la capital Managua y al resto de los 142 municipios del país. A partir de las reformas constitucionales de julio de 1995, la aprobación de los planes de arbitrio, al igual que cualquier legislación en materia fiscal pasó a ser potestad de la Asamblea Nacional, cuando antes recaía en el poder ejecutivo.

Pese a las declaraciones políticas de otorgar un mayor peso a las municipalidades, las tendencias centralizadoras parecen estarse imponiendo en el país, en parte debido a que los dos gobiernos anteriores fueron en su esencia centralizadores y si bien hubo esfuerzos en el gobierno Sandinista por otorgar un mayor poder político a las regiones, éstos no se vieron compensados con transferencias efectivas de recursos ni tampoco de potestades en materia de recaudación. Por otra parte, subsiste a nivel central la concepción de que la baja capacidad a nivel municipal limita la eficiencia y eficacia de los municipios. A lo anterior se agrega la necesidad de cumplir con los rígidos marcos establecidos por el Programa de Estabilización y Ajuste Estructural, que hacen necesario un estricto manejo de la política fiscal por parte de las autoridades centrales, limitado por las demandas políticas y presiones sociales a que se ven sometidas las autoridades municipales. Adicionalmente, no está excluido de los argumentos de las autoridades centrales el componente de equidad, al señalar que dada la desigual concentración de las actividades económicas, y por ende tributarias, la descentralización fiscal contribuiría a acentuar la ya desigual distribución de los ingresos a nivel regional y municipal. Por lo anterior, el gobierno central estaría en mejores condiciones de establecer políticas de compensación a los municipios más desfavorecidos por medio de programas especiales de alivio a la pobreza, creación de empleo, transferencias directas, inversiones en infraestructura económica y social, entre otros mecanismos de redistribución.

Efectivamente, al analizar la distribución territorial de los ingresos tributarios, se observan diferencias significativas entre la región III que comprende a la capital Managua y el resto de regiones del país. En el caso del Impuesto de Bienes Inmuebles, el 59% es recaudado en Managua, mientras a las regiones con mayores niveles de pobreza como la I le corresponde un 5%, a la VI un 3% y a la región del Atlántico un 0.5%. Una distribución similar se observa en el impuesto de rodamiento que grava la tenencia de vehículos, un 59% se localiza en Managua, mientras la Región I solo percibe un 7%, la Región VI un 8%, y el Atlántico no llega al 0.5% (Ortega, 1995:88, 95).

De esta manera, las municipalidades continúan prestando los servicios tradicionalmente establecidos (Baldizon, 1994: 41): construcción y mantenimiento de calles, aceras, andenes, parques, puentes y áreas recreativas; construcción, mantenimiento y administración de cementerios; construcción y administración de mercados, rastros y lavaderos públicos; ornato público; limpieza pública, recolección y tratamiento de residuos sólidos; predios baldíos; y drenaje de aguas pluviales. Adicionalmente, comparten con organismos del gobierno central otras responsabilidades: apoyo en la construcción de caminos, vías de comunicación, alumbrado público, regulaciones medio ambientales,

fomento a actividades culturales y deportivas. Como parte de las reformas constitucionales, se plantea tomar en consideración la opinión de los gobiernos municipales a efectos de autorización de contratos por explotación de los recursos naturales.

Las reformas constitucionales aprobadas en 1995, otorgan un grado de autonomía mayor a los municipios, eliminando las discrecionalidades que conservaba el gobierno central en la Constitución de 1987 y precisando que se trata de una autonomía en el ámbito político, administrativo y financiero. Por otra parte, establece la obligación de destinar un porcentaje del presupuesto general de la República a los municipios, que se distribuirá estableciendo prioridades a localidades con menor capacidad de ingresos. Sin embargo, este tema continúa pendiente pues depende de la aprobación de la Ley de Fomento Municipal, todavía en proceso de aprobación por la Asamblea Nacional (Ortega, 1995: 9). Por lo anterior, las transferencias aún se ejecutan a través del Instituto de Fomento Municipal (INIFOM). Sin embargo, éstas representan montos muy reducidos del presupuesto general. En 1994, por medio de las transferencias directas solamente se trasladaron recursos a los municipios y gobiernos autónomos, por el orden del 0.02% del gasto público a nivel nacional (MIFIN, 1994). Si bien existe un conjunto de programas cuya incidencia es netamente local y que movilizan montos mayores de recursos, su manejo y control está centralizado ya sea en los distintos ministerios sectoriales, el Ministerio de la Presidencia o el Ministerio de Acción Social. Es importante destacar que el juego político por una mayor descentralización de recursos para los municipios no ha estado exento de tensiones entre el poder ejecutivo y los gobiernos locales. Al respecto, dado que la elección de autoridades municipales se realiza en forma directa, la presión de los alcaldes por obtener recursos que les permitan responder a sus electores va a continuar frente a la Asamblea Nacional y al Ejecutivo.

La nueva propuesta del Ejecutivo en materia fiscal, llamada Ley para el Fomento de la Estabilidad, las Inversiones y el Empleo, se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional, y ha sido objeto de fuertes críticas por parte de los productores agrícolas y también por parte de las autoridades municipales.

De otra parte, el impuesto, que consiste en un pago del 2% sobre los ingresos obtenidos por concepto de venta de bienes o servicios en las municipalidades, ha sido fuertemente cuestionado por su carácter de cascada y por competir con el impuesto general de ventas (IGV) cobrado a nivel nacional, favoreciendo la doble tributación. A la fecha, se ha llegado a algunos acuerdos en esta reducción, sobre la base de la promesa gubernamental de compensar por la vía de transferencias, los montos dejados de percibir en las municipalidades por este concepto. Es en este ambiente de avances y retrocesos, casi se podría decir de ensayo y error, donde se inscribe el proceso de descentralización de los servicios educativos que se va a analizar en el presente estudio.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

1. El entorno socioeconómico

La política social de la administración Chamorro ha estado signada por algunos elementos que es necesario tomar en consideración:

- i. La situación económica del país. Nicaragua ha mostrado una tendencia decreciente en sus niveles de actividad económica; sólo en los dos últimos años la tasa de crecimiento del PIB ha comenzado a mostrar resultados positivos, pero aún insuficientes para el crecimiento de la población. Después de más de una década de persistentes caídas del producto, el PIB per cápita se ubica alrededor de \$422 dólares (Banco Mundial, 1995). Después de un largo período de desequilibrios financieros vividos por el país durante el gobierno anterior, la administración actual, con el apoyo de los organismos internacionales, ha mantenido un estricto control sobre las principales variables macroeconómicas, alcanzando niveles aceptables de estabilidad. No así es el caso de las actividades productivas, cuyo lento despegue se expresa en las modestas tasas de crecimiento exhibidas. Acorde con el ritmo de actividad económica, el país arroja tasas de subocupación de la fuerza de trabajo, superiores al 50% de la población económicamente activa (BCN, 1995 :33).
- ii. La situación de pobreza. Diferentes estudios coinciden en señalar los altos niveles de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población nicaragüense.
 - El Banco Mundial (1995, a), sobre la base de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida realizada por el INEC aplicada, en 1993, a 4,458 hogares a nivel nacional, ubica la línea de pobreza en Nicaragua en \$429 dólares al año y la extrema pobreza en \$202 dólares por año. Con base en esta clasificación, se obtiene la distribución que se ilustra en el cuadro 3. De acuerdo con el estudio citado, el 50% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y un 19.4% en extrema pobreza. La situación más difícil se detecta en el sector rural, donde un 76% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y un 36.3% en extrema pobreza.
 - El estudio realizado por el Ministerio de Acción Social (MAS) con el apoyo del PNUD y UNICEF, con base en la Encuesta de Medición del Nivel de Vida -que usa como método la determinación de las necesidades básicas insatisfechas, a partir de cuatro indicadores: hacinamiento, servicios insuficientes, baja educación y alta dependencia económica- arroja los resultados expresados en el cuadro 4.

De acuerdo con el método de necesidades básicas insatisfechas, el 43.6% de los hogares presentan 2 ó más necesidades básicas insatisfechas, un 31.2% presentan al menos 1 necesidad básica insatisfecha y solamente un 25.2% de los hogares a nivel nacional podrían considerarse no pobres (cuadro 4).

Cuadro 3
NICARAGUA: POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA, 1993
(en porcentajes)

	Total	Rural	Urbana
Línea de pobreza	50.3	76.1	31.9
Extrema pobreza	19.4	36.3	7.3

Fuente: Banco Mundial, 1995a.

Cuadro 4
NICARAGUA: CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES POR NECESIDADES
BÁSICAS INSATISFECHAS, 1993

Hogares	Porcentaje	Número de hogares	Número NBI
No pobres	25.2	1,122	0 NBI
Pobres	31.2	1,392	1 NBI
Pobreza extrema	46.3	1,944	2 o más NBI
Total muestra	100.0	4,458	

Fuente: MAS/PNUD/UNICEF (1994), Estudio de la pobreza en Nicaragua, informe preliminar. Proyecto NIC/93/016.

- Un estudio realizado en 1996 por el Ministerio de Salud con apoyo del BID, que correlaciona el ingreso promedio per cápita con el índice de necesidades básicas insatisfechas, muestra resultados similares: en el 73% de los hogares se detecta la existencia de al menos una necesidad básica insatisfecha (cuadro 5).

Estos estudios evidencian el grado de pobreza en que vive la población del país. Estudios más recientes indican que ha crecido la pobreza extrema. Además, si bien el país entero sufre las restricciones expuestas, ya que, de acuerdo con los estudios citados, solamente una cuarta parte de la población podría clasificarse como «no pobre», estas diferencias son más acusadas entre las distintas regiones y departamentos del país. Las zonas rurales en general, muestran mayores niveles de pobreza y carencia de servicios básicos.

- Según el estudio realizado por MAS/PNUD/UNICEF con base en el método de necesidades básicas insatisfechas, la mayor proporción de pobres y en extrema pobreza se encuentran en las regiones descritas en el Cuadro 6.

Cuadro 5
NICARAGUA: CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES POR NECESIDADES
BÁSICAS INSATISFECHAS, 1996

Hogares	Porcentaje	Número de hogares	Número NBI
No pobres	26.7	1,850	0 NBI
Pobres	23.0	1,597	1 NBI
Pobreza extrema	50.3	3,407	2 o más NBI

Fuente: MINSA/BID (1996).

- iii. Diferencias regionales. Los estudios analizados si bien obedecen a metodologías diferentes y presentan algunas variaciones sobre la ubicación estricta de algunas regiones y departamentos, coinciden en señalar al mismo grupo de regiones como las más carentes tanto en ingresos como en servicios.

Cuadro 6
CLASIFICACIÓN POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
Regiones con mayor proporción de los hogares pobres y en extrema pobreza, 1993

Región	Porcentaje	Departamentos
Atlántico	87	RAAN, RAAS, Río San Juan
Central	85	Chontales
Norte	84	Matagalpa, Hinotega
Segovias	81	Nueva Segovia, Madriz y Estelí
Sur	73	Granda, Masaya, Rivas y Carazo
Occidente	73	León y Chinandega
Managua	58	Managua

Fuente: MAS/PNUD/UNICEF (1994).

- El Fondo de Inversión Social de Emergencia -FISE, basándose en el estudio realizado por el método de línea de pobreza, utiliza un indicador de brecha de pobreza, entendida como la distancia porcentual entre el gasto individual y la línea de pobreza, y lo aplica a los diferentes municipios del país. Sobre esta base, después de agrupar los municipios, se obtuvo la jerarquización expuesta en el cuadro 7. Los datos anteriores muestran que los departamentos comprendidos en Las Segovias, el Norte, el Centro y el Atlántico del país se ubican en los primeros lugares en términos de pobreza, siendo las regiones de las zonas Sur, Occidente y Managua las que presentan resultados un poco mejores. Por otra parte, además de

las desigualdades geográficas ya señaladas, la distribución del ingreso también muestra profundas inequidades. Según el *Country Economic Memorandum* del Banco Mundial (1994), el 20% más rico de la población concentra el 65% del ingreso nacional, mientras el 20% más pobre recibe el 3%, una relación de 22 a 1, similar a la que presenta Nicaragua en términos de ingreso per cápita, con relación a un país como Estados Unidos.

Cuadro 7
NICARAGUA: CLASIFICACIÓN POR BRECHA DE POBREZA, 1993

Región	Porcentaje	Departamentos
Segovias	28.1	Estelí, Madriz y Ocotal
Norte	24.4	Jinotega y Matagalpa
Central	17.2	Boaco y Chontales
Atlántico	13.9	Atlántico Norte, y Sur y Río San Juan
Occidente	7.5	León y Chinandega
Sur	6.5	Rivas, Carazo, Masaya y Granada
Managua	4.4	Managua y sus municipios

Fuente: Elaborado con base en FISE (1995).

- iv) Demandas sociales. Es importante mencionar que el país tiene una dinámica poblacional en crecimiento, con una tasa de natalidad cercana al 3% anual, lo que representa fuertes presiones sobre los servicios sociales. El gasto social público, si bien representa un porcentaje importante del presupuesto general de la República - el 44% en 1994 y el 40% en 1995-, encuentra serias limitaciones para aumentar sus montos. Por una parte, el cumplimiento del programa de estabilización y ajuste estructural impone restricciones a fin de no aumentar el déficit fiscal y por otra parte, el servicio y amortización de la deuda externa cuyos montos han venido aumentando -30% en 1994 y 28% en 1995 del gasto público total-, limitan aún más los recursos disponibles para satisfacer dichas demandas. En este marco de restricciones, la política social se ha convertido en un elemento importante para compensar las dificultades económicas en que vive una parte importante de la población del país. Es igualmente, en este entorno de dificultades económicas que se inscribe la política educativa que se analizará en el siguiente apartado.

2. El sistema educativo

a) *La provisión de los servicios*

El sector de la educación formal en Nicaragua comprende los siguientes subsistemas: educación general básica, educación técnica y educación superior. La educación general

básica a cargo del Ministerio de Educación MED, comprende un año (opcional) de preescolar, seis años de educación primaria, tres años de educación secundaria y dos años de educación preuniversitaria. Tiene a su cargo, además, la formación de maestros normalistas. Hasta 1990 el MED tuvo a su cargo la responsabilidad por la educación técnica media. La educación vocacional estaba a cargo del Ministerio del Trabajo. Después de esa fecha, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) asumió la responsabilidad de la educación técnica media y vocacional. Esta entidad responde ante la Presidencia de la República, con independencia del MED.

Por su parte, el subsistema de educación superior que recibe financiamiento del Estado está constituido por el Consejo Nacional de Universidades (CNU) que agrupa a cuatro universidades públicas, dos privadas y dos escuelas de educación técnica superior, las que a partir de la promulgación de la Ley de Autonomía Universitaria en abril de 1990, gozan de completa autonomía con respecto al gobierno. De esta manera, el ámbito de regulación del Ministerio de Educación está concentrado en los niveles inferiores a la educación técnica y superior. Es precisamente de estos niveles educativos que nos ocuparemos en este trabajo.

Los servicios educacionales en Nicaragua son prestados por entidades públicas y privadas, algunas de estas últimas con financiamiento del Estado. La matrícula total en el sistema escolar abarcaba a un poco más de un millón de estudiantes en 1995 (cuadro 8), de los cuales, el 80% asistía a establecimientos públicos. En la educación primaria asisten a centros escolares públicos el 86% de los estudiantes matriculados. En secundaria, los centros públicos cubren al 73% de los estudiantes y en el nivel Preescolar, al 49% (cuadros A.1, A.2 y A.3 del anexo 1). La tasa bruta de escolaridad en la educación primaria es del 1.08. La educación secundaria cubre a un 41% de los jóvenes de 13 a 18 años y el nivel preescolar cubre al 23% de los niños en ese rango de edad (cuadros A.4, A.5 y A.6 en el anexo 1).

Mientras los niños que asisten al nivel preescolar son predominantemente urbanos, en la educación primaria la distribución de la población estudiantil presenta una distribución similar a la que presenta el país entre población urbana y rural 52% y 48% respecto a la población total y 54% en el área urbana y 46% en el sector rural para los estudiantes de nivel primario (cuadros A.7 y A.8 del anexo 1). Este amplio nivel de cobertura de la educación primaria hacia las zonas rurales es, a juicio de funcionarios del gobierno anterior, "el resultado de una planificación cuidadosa, que llevó a que de los 1,785 centros escolares construidos en ese tiempo, el 80% estuviera localizado en las zonas rurales" (Montiel, 1996; Arríen y Matus, 1989:535). Adicionalmente, durante la administración Chamorro, en el proceso de reconstrucción y rehabilitación de más de 1,000 escuelas averiadas por la guerra, también se han privilegiado a las zonas rurales (MAS, 1996).

Por su parte, la educación secundaria es predominantemente urbana, solamente un 7% de la matrícula corresponde al área rural, existiendo departamentos del país donde, en las zonas rurales, no es posible acceder a centros escolares de secundaria (cuadro A.9).

La no universalidad en el acceso, pese a los incrementos significativos que ha mostrado la matrícula escolar en los últimos veinte años en el país, ha tenido como

consecuencia que aún persista el analfabetismo en Nicaragua. La información de 1993 daba cuenta de un 29% de población analfabeta a nivel nacional, siendo en el sector urbano un 16% y en el nivel rural un 45% (INEC, 1994). El nivel de escolaridad promedio se ubica en 4.5 años (Banco Mundial, 1995).

Cuadro 8
MATRÍCULA INICIAL PÚBLICA Y PRIVADA, 1995
(Número de alumnos)

	Número de Alumnos			Porcentaje de Alumnos	
	Colegios Públicos	Colegios Privados	Total	Colegios Públicos	Colegios Privados
Nueva Segovia	29,118	3,900	33,018	88.2	11.8
Madriz	22,672	1,213	23,889	94.9	5.1
Estelí	39,400	12,378	51,778	76.1	23.9
Chinandega	77,176	13,873	91,049	84.8	15.2
León	71,774	25,919	97,693	73.5	26.5
Managua	227,949	84,379	312,328	73.0	27.0
Masaya	56,583	11,122	67,705	83.6	16.4
Carazo	35,008	5,871	40,879	85.6	14.4
Granada	33,593	9,537	43,130	77.9	22.1
Rivas	33,465	4,043	37,508	89.2	10.8
Boaco	26,176	3,012	29,188	89.7	10.3
Chontales	28,414	8,046	36,460	77.9	22.1
Jinotega	38,071	5,725	43,796	86.9	13.1
Matagalpa	68,945	12,594	81,539	84.6	15.4
RAAN	37,516	5,277	42,793	87.7	12.3
RAAS	30,014	7,574	37,588	79.8	20.2
Río San Juan	11,912	2,149	14,061	84.7	15.3
Total Nacional	867,790	216,612	1,084,402	80.0	20.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MED. Dirección de Informática.

b) Aspectos institucionales

La Constitución Política de 1987 establecía que la enseñanza básica era gratuita y obligatoria. Este principio había sido extendido por el gobierno Sandinista hasta incluir la educación superior, a la cual, por mandato de la ley de autonomía de las instituciones de educación superior, se destina el 6% del presupuesto general de la República.

En 1995, con las reformas a la Constitución Política, se ratificó la gratuidad y obligatoriedad del Estado para con la educación primaria. Para la educación secundaria se mantiene el principio de gratuidad, "sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia", (Constitución Política, Artículo 121) abriendo con este agregado, la posibilidad de compartir la responsabilidad de la educación con los padres de familia. En las mismas reformas se ratificó el aporte del 6% del presupuesto general de la República para las universidades que forman parte del Consejo Nacional de Universidades (CNU). La educación general básica no tiene aporte prefijado. A falta de una ley general de educación que cubra al conjunto del sistema educativo, el subsistema de educación general básica a cargo del Ministerio de Educación se rige por los principios establecidos en la Constitución Política, la ley creadora de los ministerios de Estado (Decreto 1-90), la ley de carrera docente que norma las relaciones con el magisterio y el reglamento general de educación primaria y secundaria aprobado en diciembre de 1993. Mediante estas normativas legales, el MED tiene la facultad de regular la enseñanza que imparte tanto el Estado como las entidades privadas en los niveles señalados. A su vez, administra los centros escolares mediante el nombramiento de sus directores y ejerce la representación legal como empleador de los maestros que cumplen sus funciones en el sistema escolar público.

c) *El sistema educativo antes de 1990*

Con el triunfo de la revolución Sandinista en julio de 1979, en concordancia con la concepción de Estado y de sociedad que se pretendía construir, la educación enfrentó profundas transformaciones. La movilización general alrededor de la Cruzada Nacional de Alfabetización en 1980, dejó su impronta en el sistema educativo, enfatizando su carácter popular, cuyos ejes fundamentales se han resumido en Arrién y Matus, 1989:218:

- la ampliación y diversificación de la oferta educativa;
- la vinculación educación trabajo;
- el carácter popular de la educación expresada en la prioridad otorgada a su ampliación hacia los sectores populares, especialmente los rurales;
- la transformación curricular;
- la reforma de la educación superior, expresada en la ampliación por la vía de la gratuidad.

La educación de adultos, sobre todo no formal, fue difundida ampliamente. "La nueva educación tiene su carácter definitivo en la concepción de la educación popular nicaragüense, que concede prioridad a los sectores populares" (Arrién y Matus, 1989:20). Bajo estos principios, la educación nicaragüense se ve enfrentada a una profunda reorganización, no solamente para hacer posible la ampliación prevista, sino también en cambios curriculares y organizativos de formación de maestros. Tanto la oferta como la demanda educativa se expandieron considerablemente, (cuadro A.10 del anexo 1). Sin embargo, este impulso inicial se vio enfrentado a la destrucción de la guerra y a un programa económico que, a partir de 1987, redujo el nivel del gasto social público, por lo que, con mayor intensidad que otros sistemas educativos sometidos a ajustes fiscales, sufrió graves deterioros en su infraestructura, pérdida de maestros calificados, en definitiva pérdidas en la calidad educativa.

Acorde con la división político-administrativa del conjunto del aparato de gobierno, hasta 1990 la estructura organizativa del MED fue regional, para ello contaba con delegaciones regionales en las cabeceras de las 9 regiones en que se encontraba dividida la actividad gubernamental en el país. También contaba con delegaciones a nivel municipal, quienes ejercían la supervisión directa sobre las escuelas ubicadas en el territorio. El MED, especialmente a partir de 1987, había realizado esfuerzos significativos en términos de desconcentración de las actividades administrativas, otorgando poder de decisión a las direcciones regionales en estos aspectos. Hacia 1987-1988, el personal asignado a las regionales del MED ascendía a 3,331 personas distribuidas en todo el país. De éstas, 517 eran personal de dirección, 1,622 técnicos y 1,192 personal de apoyo. A nivel central contaba con cerca de 900 personas (Montiel, 1996).

Las estructuras locales fueron el mecanismo a través del cual se efectuaba la distribución de recursos, especialmente libros de texto, cuadernos y lápices que se distribuían gratuitamente. Inclusive en años de fuertes restricciones, como 1989, se distribuyeron 3 millones de libros de texto en forma gratuita. Para las zonas rurales operaban los Núcleos Educativos Rurales (NER). En este caso, el director de la escuela más grande -generalmente una escuela que tenía primaria completa- actuaba como el centro o coordinador de un conjunto de pequeñas escuelas rurales de localidades aledañas. En esta escuela base, se realizaban talleres de capacitación y se compartían experiencias educativas.

En esos años, se estableció el funcionamiento de consejos regionales y municipales de educación, con representación de los padres de familia, el gremio docente y estudiantil, además de otros organismos de la sociedad civil que tenían expresión en las localidades. Igualmente, estaba establecido el funcionamiento de los consejos consultivos en los centros escolares, los que contaban con representación de los padres de familia, el gremio docente y la representación estudiantil, siendo más fuerte la presencia y la ingerencia de los gremios que de los padres de familia. El director del centro, nombrado por el MED, elegía el personal docente y administrativo, elaboraba la nómina y solicitaba la emisión de los cheques al MED regional que, a su vez, tramitaba los pagos correspondientes ante el Ministerio de Finanzas. Este largo procedimiento redundaba en retrasos en los pagos de los maestros. A partir de 1990, la estructura político administrativa regional fue eliminada, volviendo a la antigua división en 17 departamentos y conservando su nombre las regiones Atlántico Norte y Atlántico Sur.

d) El gasto educativo

A diferencia de la educación superior, la educación general básica no tiene aporte prefijado en el presupuesto de gastos del gobierno central. En los últimos años, el presupuesto para la educación en Nicaragua se ha mantenido alrededor del 14% del total del gasto público, incluyendo a la educación superior (cuadro 9).

Las restricciones presupuestarias sobre el gasto corriente gubernamental, tendientes a eliminar el déficit fiscal han afectado también al presupuesto educativo, el cual ha venido disminuyendo como porcentaje del PIB (cuadro 10). Si bien la relación con respecto al PIB no es significativamente más baja que en otros países centroamericanos e incluso es más alta

que en Guatemala y Honduras (MAS, 1996:21), los bajos niveles del PIB de los últimos 15 años y las restricciones fiscales a que ha estado sometido el presupuesto de gastos, han hecho que el gasto educativo por alumno disminuya ubicándose hoy entre los más bajos de Centro América (BID, 1996b: 11). La diferencia más extrema la presenta la comparación con Costa Rica, donde el presupuesto educativo es aproximadamente de \$500 millones de dólares anuales, mientras en Nicaragua ésta cifra no alcanza los \$60 millones al año, para la educación general básica incluido el presupuesto para inversiones, respecto a una población similar (cuadro A.11 del anexo 1).

La distribución del presupuesto por niveles educativos se puede observar en el cuadro A.12 del anexo. De acuerdo a dicha información, la educación primaria recibió en 1995 un 64% del presupuesto de gastos corrientes, la secundaria un 14% y la administración un 15%, lo que muestra la congruencia con los objetivos fijados por el MED de privilegiar la educación primaria. Sin embargo, se modifica su participación con respecto al total, la que aparece disminuida para todos los programas educativos, en favor de los gastos de inversión que tienden a elevarse y los gastos administrativos que conservan niveles similares.

Cuadro 9
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
(en porcentajes)

	1986	1990	1994	1996 ^a
Gasto Público en Educación/- Gasto Público Total	12.3	14.6	13.7	14.8
Gasto Público en Educación Básica/ Gasto Público Total	-	-	9.0	10.4

Fuente: Ministerio de Acción Social -MAS (1996b), y Ministerio de Finanzas (1996), Presupuesto General de la República.

^a Proyectado.

El gasto corriente por alumno en cada nivel educativo, medido en dólares, muestra una tendencia decreciente, (cuadro A.11 del anexo 1) pese a mantenerse en términos generales los mismos montos del presupuesto general. Esta disminución en el gasto corriente por alumno estaría reflejando que la distribución del presupuesto se ha modificado a favor de las inversiones y el fortalecimiento institucional. Tal como se expresó, el nivel que menos decrece es la educación primaria, reflejando las prioridades señaladas.

No obstante, el gasto público corriente por alumno es comparativamente bastante bajo, la educación primaria tuvo un costo promedio por alumno en 1995 de \$39.5 dólares al año, mientras el promedio para América Latina alcanzaba \$117 dólares y en Estados Unidos y Canadá este promedio era de \$3,896 dólares. Para la educación secundaria, promediaba \$30 dólares en ese mismo año, mientras para el conjunto de países de América Latina es de \$167 dólares (Reimers, 1994:35-37). Esta disminución en el gasto corriente público, podría estar viéndose compensada por el aporte de las familias en el caso de la

educación secundaria y primaria. En el nivel preescolar se están impulsando modalidades participativas de colaboración, a través de los padres de familia y organismos no gubernamentales, tal que la cobertura en este nivel ha aumentado, sin un aumento en el gasto. Sin embargo, no parecen estar dándose este tipo de soluciones participativas a nivel de la formación de los maestros, lo cual puede convertirse más adelante en una restricción al desarrollo educativo.

Cuadro 10
GASTO EDUCATIVO COMO PORCENTAJE DEL PIB

Año	Gasto Público Educación/PIB
1985	6.0
1987	6.2
1990	5.1
1993	3.4
1995	3.8

Fuente: MAS, (1996b)

e) *Insumos*

El año escolar para el nivel de la educación básica es de 187 días al año de clase efectivos y cada día comprende una jornada de 4 a 5 horas de clase. Comparando con otros países, especialmente el Japón con 220 días por año (Stromquist, 1995:184), este calendario escolar resulta bastante bajo, más aún cuando en muchas escuelas no se cumple a cabalidad. Por este motivo, el cumplimiento efectivo del calendario escolar es uno de los factores básicos a mejorar en la actual política educativa. Dado que el cambio en los libros de texto ha sido parte sustancial de la transformación curricular actualmente en curso, la provisión de libros de texto es gratuita para los centros escolares públicos, quienes lo dan en préstamo a los niños para ser devueltos al final del ciclo escolar. Para este programa de distribución de textos se ha contado con un amplio financiamiento externo, como se explica más adelante. Por otra parte, y teniendo en cuenta los altos niveles de pobreza del país, desde hace varios años se viene ejecutando el programa conocido como "el vaso de leche" por medio del cual a los niños de 1º y 2º grado se les hace entrega diariamente de un vaso de leche, el que últimamente está siendo complementado con una galleta nutritiva. El programa del vaso de leche beneficia a unos 450,000 niños, y diariamente a nivel nacional y la galleta escolar está llegando a 250,000 niños (MAS, 1996: 30)(Diario La Tribuna, 14/11/96).

Con respecto al personal docente, Nicaragua, al igual que muchos otros países, ha resentido los efectos de los sucesivos planes de estabilización y ajuste estructural, en los que la restricción del gasto se ha convertido en el punto focal de las políticas públicas y en muchos casos, los salarios de los maestros pasaron a convertirse en la principal variable de ajuste, aunque también sufre la infraestructura, la provisión de insumos, y con todo ello, la calidad de la educación (Reimers, 1992: 192). El magisterio nacional ha sufrido pérdidas importantes en su nivel de ingresos, lo que ha propiciado que muchos profesores calificados tengan que buscar ocupación en otros sectores de la economía, dejando su puesto a personal

sin la suficiente preparación académica. Como se observa en el cuadro 11, un 35% de los profesores a nivel nacional no cuenta con el título correspondiente, y en algunas zonas rurales esta proporción se eleva hasta el 60% y 70%. A nivel nacional, la relación de alumnos por maestro era de 36 en 1995, siendo más alta en algunos departamentos que en otros, como se puede observar en el cuadro 24. Este promedio es más alto que muchos países latinoamericanos como Panamá, Colombia, Venezuela, Brasil, entre otros. La carga de trabajo que representa este alto número de estudiantes por profesor, unido a los bajos salarios del magisterio nacional, ha hecho que sus demandas estén centradas básicamente en la búsqueda de alguna forma de compensación a sus bajos sueldos.

Cuadro 11
NICARAGUA: CALIFICACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE
SEGÚN DEPARTAMENTO
(Educación General Básica)

	Maestros			Distribución Porcentual	
	Total	Graduados	No Graduados	Graduados	No Graduados
Nueva Segovia	1,039	551	488	53.0	47.0
Madriz	774	481	293	62.1	37.9
Estelí	1,658	1,234	424	74.4	25.6
Chinandega	2,391	1,904	487	79.6	20.4
León	2,555	1,902	653	74.4	25.6
Managua	7,963	5,216	2,747	65.5	34.5
Masaya	1,950	1,506	444	77.2	22.8
Carazo	1,347	1,105	242	82.0	18.0
Granada	1,138	866	272	76.1	23.9
Rivas	1,296	980	316	75.6	24.4
Boaco	1,006	615	391	61.1	38.9
Chontales	1,113	704	409	63.3	36.7
Jinotega	1,174	549	625	46.8	53.2
Matagalpa	2,110	1,018	1,092	48.2	51.8
RAAN	1,203	361	842	30.0	70.0
RAAS	1,175	545	630	46.4	53.6
Río San Juan	365	123	242	33.7	66.3
Total Nacional	30,257	19,660	10,597	65.0	35.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática.

En el cuadro A.13 del anexo 1 se muestra el sueldo promedio de los trabajadores del sector de la educación pública. La composición del sueldo de un maestro se detalla en el Anexo 2. Sin embargo, a manera de ejemplo, que un maestro graduado de primaria,

recibe como salario básico 442 córdobas, el equivalente a 51 dólares. Después de sumados los puntajes correspondientes a experiencia y título, podría recibir un equivalente a 70 dólares. Un maestro graduado de educación secundaria recibe 555 córdobas, sumados los puntajes correspondientes por títulos y experiencia, recibiría poco más de 900 córdobas, alrededor de 104 dólares. Teniendo en cuenta que el costo de la canasta básica en el país alcanzaba en septiembre de 1996 un valor promedio de 166 dólares (FIDEG, el sueldo de un maestro resulta a todas luces insuficiente para cubrir sus necesidades y las de su familia.

De ahí que uno de los grandes retos del sistema educativo sea ofrecer a los maestros condiciones de salario digno, que permita no sólo superar el alto grado de maestros sin título que aún existen en el sistema educativo, sino también mejorar sus niveles formativos, aumentar el número de maestros graduados, profesión que por los bajos salarios no logra atraer el suficiente número de estudiantes y tampoco atrae a los de mayor rendimiento académico, siendo usual que las pocas escuelas normales y la única facultad de educación del país, no llenen los cupos de matrícula, o bien se ocupen con estudiantes cuya primera aspiración es otra carrera y aceptan el ingreso como la única opción educativa, con la esperanza puesta en un posible traslado posterior hacia carreras más lucrativas. Al respecto, es interesante señalar que mientras en 1988, habían 10,500 estudiantes preparándose para futuros maestros (Arrien y Lazo, 1989: 430), en 1995 asistían a las escuelas normales 2,278 alumnos, lo que podría convertirse en el futuro en una restricción para el desarrollo educativo, dada la tendencia creciente en la evolución del crecimiento de la población.

A nivel de la educación primaria en el país, un 20% de los alumnos matriculados que asisten a escuelas multigrado o que cuentan con un solo docente para varios grupos de niños, lo que redundará indudablemente en una educación de baja calidad (cuadro A.14 del anexo 1).

f) Políticas educativas después de 1990

La descentralización de los servicios que se lleva a cabo actualmente en Nicaragua forma parte de los esfuerzos por sustituir la estructura administrativa heredada del gobierno anterior. En este contexto, "el Ministerio de Educación (MED) ha venido reemplazando un modelo centralista y ejecutor por un modelo descentralizado y facilitador de programas y proyectos" (MED, 1994).

El sistema educativo nicaragüense se enfrentaba nuevamente a un giro que implicaba profundas transformaciones en su concepción y organización, similar en términos de intensidad y alcance con las experimentadas en 1979, cuando el gobierno Sandinista asumió el poder y planteó que la meta primordial de la educación "sería contribuir a la formación de un nuevo hombre y una nueva sociedad" (MED. 1991:135).

El mismo carácter de la educación como agente impulsor de cambios sociales le otorga el nuevo gobierno en 1990 cuando señala: "en aras del interés social, la educación debe orientar sus programas de forma que respondan a las necesidades específicas y coyunturales por las que atraviesa la nación" (MED, 1990:6). Continúa más adelante, "la Patria necesita y quiere un cambio, aspiración inequívocamente expresada en los comicios

recién pasados. Cambio que abarca en forma primordial la educación y que exige necesariamente transformaciones profundas" (MED 1990:14).

De esta manera, el proceso de cambios propuestos por el gobierno Chamorro también se expresa en el sector educativo, acompañados de fuertes cuestionamientos y polarizaciones al interior de la comunidad educativa. Para el nuevo gobierno, el sector educativo enfrentaba serios problemas de ineficiencia interna, si bien se reconocía el aumento de la cobertura. Efectivamente, pese a las dificultades de la guerra y las restricciones económicas, la tasa bruta de escolaridad en la educación primaria alcanzaba en 1990 un 97%, en 1978 ascendía a un 82%. La educación secundaria había aumentado en cobertura de un 32% en 1978 a un 37% en 1990 (cuadro A 10).

Igualmente, había aumentado considerablemente el número de centros escolares, los que pasaron de 2,681 en 1978 a 4,350 en 1990 para ambos niveles educativos. Fue también ampliamente reconocido el efecto de la Cruzada Nacional de Alfabetización, reduciendo los índices de analfabetismo, así como los programas subsiguientes de educación de adultos. Sin embargo, la calidad y la eficiencia interna del sistema arrojaba, aún en 1993, deficientes resultados:

- Altas tasas de deserción. El 20% de los niños que asisten al primer grado de primaria desertan en ese nivel, en los otros niveles es de un promedio de 10% (MED, 1994 Boletín Informativo No.4).
- Altas tasas de repetición. El 30% repiten el primer grado, el 15% los dos años siguientes.
- Bajas tasas de retención. Solo el 20% de los estudiantes que entran al primer grado de primaria logran concluirlo en los siguientes 6 años (MED, 1994a).
- El nivel medio de educación para los nicaragüenses mayores de 10 años es de 4.5 años, situación que es más aguda en las zonas rurales donde apenas alcanza los 2 años (Banco Mundial, 1994).

Se requerían cuantiosos recursos para la rehabilitación física del sector: 9,000 de las 12,000 aulas de clase necesitaban ser reparadas o reconstruidas como efecto de la destrucción de la guerra. Adicionalmente, un 35% de los maestros, a nivel nacional, no cuentan aún con sus correspondientes títulos. Esto es más agudo en las zonas rurales, donde esta relación se eleva por encima del 64% (RAAN y Río San Juan) (cuadro 11).

Por encima de las ineficiencias internas del sistema y de la necesidad de invertir para rehabilitar las escuelas dañadas, la concepción de la educación del gobierno anterior ha sido especialmente cuestionada por las nuevas autoridades: "Los 10 años del régimen Sandinista, el currículum, los textos, las ideas, los conceptos, así como la formación y administración del sistema educativo respondía a un esquema político diferente al de una democracia participativa" (MED, 1994a). Con este panorama, el MED planteó su proyecto educativo centrando su atención en tres grandes aspectos. Uno de carácter sustantivo que corresponde a la transformación curricular, otro de carácter administrativo de descentralización y otro axiológico, que buscaba la moralización de la juventud (Arrién, 1996:13).

i. Transformación curricular. En una primera etapa, la principal urgencia fue el cambio de libros de texto utilizados durante el gobierno anterior. Entre el segundo semestre escolar de 1990 y el primero de 1991, aproximadamente 4,480 escuelas de educación primaria y secundaria en todo el país recibieron 7.6 millones de libros nuevos, lo que representó un enorme esfuerzo organizativo y financiero, especialmente para AID, quien puso a disposición \$12.2 millones de dólares para este objetivo. A decir de uno de sus funcionarios, "en la historia de la Agencia yo pienso que fue la primera vez que en el espacio de diez meses nosotros reemplazamos totalmente los libros de texto de todas las escuelas de un país" (Arnové 1994 : 88, 99). Posteriormente se ha continuado trabajando en la transformación del currículum, especialmente en los primeros tres grados de primaria. Los cambios en el plan de estudios, focalizados en los primeros grados de primaria han recibido significativo apoyo de los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial. AID y UNESCO también están colaborando activamente en este objetivo, que es considerado uno de los elementos básicos de la actual política educativa. El mejoramiento en los niveles de lecto-escritura y el aprendizaje de las matemáticas se consideran como las metas básicas a lograr con este objetivo.

ii. La descentralización educativa, con sus dos programas básicos: la autonomía escolar y la municipalización. Para 1996, el MED agregó un nuevo objetivo, la desconcentración, enfatizando el traslado de competencias desde el nivel central hacia las estructuras departamentales. De esta manera, se abrieron 9 oficinas departamentales, bajo el criterio de la focalización. Esto significa que no se han abierto delegaciones en todos los departamentos del país, sino en aquellos que agrupan un número significativo de centros autónomos y donde algunos de éstos han sido elegidos como modelo.

iii. La formación de valores. Incluye el énfasis en aspectos diversos como el orden, la disciplina, el aseo, la puntualidad y sobre todo, la formación cívica, fomentando el respeto a las leyes, a los símbolos patrios, en definitiva, se persigue cimentar el concepto de ciudadanía. Este aspecto se concretiza en el llamado "Decálogo del Desarrollo", puesto a manera de afiche en cada una de las aulas de los centros autónomos visitados. Adicionalmente, las clases de formación cívica han pasado a ser parte importante del plan de estudios.

3. El proceso de descentralización de los servicios educativos

a) Motivaciones del proceso

El proceso de descentralización de los servicios educativos en Nicaragua que se analizará en este estudio, se inscribe dentro del proceso de cambios que se han venido impulsando después del cambio de gobierno en 1990.

En Nicaragua, como en muchos otros países de América Latina, el sistema educativo ya había vivido otros momentos y otros esfuerzos de transferencia de funciones desde el nivel central a las instancias locales: desconcentración, regionalización, nuclearización, las que cobraron fuerza en los años sesenta y setenta y en algunos países contaron con amplia participación e interés de parte de la comunidad educativa (Malpica,

1994: 232). En este proceso de transformación iniciado en 1990, donde no solamente se ha cuestionado la estructura administrativa y organizativa del gobierno anterior, sino fundamentalmente la concepción de Estado y de sociedad que le servían de sustento, el sistema educativo ha sido llamado a cumplir un papel destacado.

Tal como se expresó anteriormente, el primer paso de la reforma educativa fue el cambio de libros de texto. Simultáneamente se llevaron a cabo las negociaciones con el gremio magisterial para la aprobación y puesta en vigencia de la ley de carrera docente y el reglamento de educación primaria y secundaria, los que darían una base legal mínima para impulsar los otros aspectos de dicha reforma: la descentralización de la educación y la formación de valores. La descentralización especialmente, tal como se expone más adelante, encontró resistencias en el gremio magisterial, por lo cual el proceso ha venido siendo impulsado en forma gradual.

Mientras los cambios en el currículum ya señalados y la formación en valores van encaminados a propiciar cambios al nivel ideológico y formativo de los estudiantes, con la descentralización se persiguen objetivos tanto de tipo político como económicos. Entre los de tipo político, la autonomía escolar busca la transferencia del poder de decisión a los padres de familia. Entre los de tipo económico, se trata de incrementar los siguientes aspectos: la participación de la comunidad en la administración del sector educativo"; ii) la captación de recursos financieros para las escuelas; y iii) la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros destinados a las escuelas.

La descentralización permitiría compartir la responsabilidad por la educación con la comunidad, sobretodo con los padres de familia, pero también con otros miembros de la sociedad civil, especialmente la empresa privada, la iglesia católica, antes excluidos de las decisiones sobre el sistema educativo. Aspecto muy importante en el nuevo rol del Estado, donde éste ya no se plantea como el único responsable por la prestación de los servicios públicos. Al mismo tiempo, se apoyaría la profundización de la democratización del país a través de los mecanismos previstos de participación en la gestión educativa.

De esta manera, la educación no sólo estaría cumpliendo con la tarea de "formar a las generaciones futuras", en los nuevos conceptos alrededor de la sociedad y el Estado que se quieren impulsar, sino que estaría poniendo en práctica, sus propios principios. La importancia que tienen estos dos ejes, la responsabilidad compartida y la democratización de la administración de la educación, han hecho del proyecto de autonomía escolar uno de los objetivos básicos de la política educativa del MED. Prácticamente la descentralización ha sido entendida como la condición básica para llevar a cabo con éxito el conjunto de las reformas implementadas. Por ello, "se considera poco aconsejable supeditar el proceso de descentralización del MED al cumplimiento del proceso de descentralización de los gobiernos locales que se viene realizando en Nicaragua" (MED, 1995 :37). Este planteamiento, en la práctica ha significado que el sistema educativo haya avanzado más rápidamente que otras instancias de gobierno en el proceso de descentralización administrativa y que el programa de reforma del Estado que dirige el Ministerio de Finanzas, no incluya al MED en sus propuestas de reforma institucional, por considerar que éste lleva ventaja sobre otros organismos gubernamentales en el proceso.

b) Tipo de descentralización

El tipo de descentralización que se plantea impulsar en Nicaragua está dirigido a apoyar la gestión autónoma de los centros escolares,² señalándose explícitamente que el objetivo no es aumentar el poder decisorio de las instancias departamentales o municipales, sino aumentar el poder de decisión de los centros escolares. Bajo esta perspectiva, la descentralización a nivel departamental y municipal, es vista como un medio para el fin último que es la descentralización a nivel de los centros escolares. De esta manera, se fijó la meta de alcanzar en 5 años la descentralización de los 4,800 centros escolares que existen en el país. Los mecanismos a través de los cuales se ha avanzado en la incorporación de los centros al proceso de descentralización, son la descentralización a nivel municipal y la autonomía escolar. En la primera, los centros educativos participan en el proceso de descentralización coordinados por un Concejo de Educación Municipal o CEM. En este caso, se firma un acuerdo entre el MED y las autoridades municipales para el traslado al CEM de la tarea de supervisar la gestión educativa en los centros localizados en ese territorio. En la segunda, se otorga la autonomía mediante la firma de un convenio con centros docentes de primaria o secundaria que cumplen con ciertos requisitos de tamaño (en número de alumnos, profesores y funcionarios), estructura organizacional, cobertura de la demanda educativa. Más adelante se detalla el alcance del traspaso de competencias y recursos.

c) Fases del proceso de descentralización

El MED ha procedido en la implementación del proceso de descentralización en tres fases:

- i. Pilotaje (1993-1994). Se inició a manera de proyectos piloto con las dos modalidades propuestas, la autonomía escolar y la descentralización municipal. Esta fase dio comienzo con la firma del acuerdo de descentralización municipal en tres municipios: Granada, Matagalpa y San Pedro de Lóvago. En 1993, se firmó el primer convenio de autonomía escolar con un instituto de educación secundaria localizado en Managua, denominado desde entonces centro autónomo.
- ii. Expansión (1995): Esta fase tuvo como objetivo incorporar la mayor cantidad de centros educativos a la modalidad de autonomía escolar, desestimulando la modalidad de descentralización municipal. De esta manera, a diciembre de 1995 se habían incorporado al régimen de autonomía escolar 427 centros de educación primaria y secundaria.
- iii. Focalización (1996): Esta fase se inicia en 1996 con el objetivo de consolidar lo alcanzado en materia de autonomía escolar y dar continuidad al proceso con ejemplos de calidad. Se establecen los Centros Autónomos Modelo (CAM) a fin de otorgar mayor atención a algunos centros que puedan alcanzar niveles deseables de calidad.

Si bien el proceso de descentralización se ha venido documentando sobre la marcha, para lo cual se ha contado con la asistencia técnica y financiera de la AID y el Banco Mundial, las orientaciones generales ya se encuentran planteadas en sus aspectos esenciales en el documento "Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional", publicado en julio de 1990. De la misma manera, el reglamento

general de educación primaria y secundaria aprobado en diciembre de 1993, establece las normativas que regulan el sistema educativo a cargo del Ministerio de Educación, incluyendo el funcionamiento de los consejos consultivos para los centros escolares públicos no autónomos y los consejos directivos para los centros escolares autónomos. Adicionalmente se ha elaborado una guía operativa para orientar el funcionamiento de los consejos escolares, su constitución y mecanismos de operación, estableciendo responsabilidades, formas de participación y elección. Sin embargo, es conveniente anotar la advertencia de los funcionarios a cargo del proceso de descentralización, sobre la transitoriedad y flexibilidad de estos documentos, los que están sujetos a modificaciones que se vienen dando en el proceso. Aún se encuentra en estudio tanto la Ley General de Educación que regiría al sistema educativo en su conjunto y la Ley de Autonomía que reglamentará el proceso de descentralización. Lo anterior, si bien ha permitido no sujetarse a esquemas rígidos e ir incorporando en la práctica aquellas experiencias que demuestran ser más efectivas, tiene como desventaja no contar con el soporte legal necesario que le asegure la sostenibilidad y permanencia.

d) Formas organizativas

La administración actual del MED está formada por la Dirección Superior (Ministro, viceministros, asesores, asesoría legal, Secretaria General) y 9 direcciones generales: Informática, Financiera, Administración, Recursos Humanos, Proyectos, Supervisión Educativa, Educación Básica, Educación Post Básica, Investigación, Desarrollo y Evaluación. Para llevar adelante el proceso de descentralización se crearon en 1994 la Dirección de Coordinación y Seguimiento y la Dirección de Descentralización, a cargo, de impulsar, coordinar y supervisar dicho proceso.

El MED cuenta con 502 funcionarios en el nivel central, con 18,775 docentes y personal administrativo distribuidos en los 17 departamentos del país y 8,637 bajo el régimen de autonomía escolar (cuadro A.13 del anexo 1). A nivel departamental existen 9 Direcciones Departamentales de Educación, cuya función es apoyar, ejecutar y supervisar las actividades educativas a nivel departamental dentro del marco general de los planes, objetivos, estrategias y políticas del MED. Su director es nombrado por el MED. Como parte del proceso de desconcentración en marcha, están en proceso de creación las direcciones departamentales que faltarían para poder contar con esta instancia en todas las cabeceras de los departamentos del país, además del proceso de transferencia de funciones ya iniciado, que les permite a estas estructuras cumplir algunas funciones que antes realizaba el nivel central. También se está en vías de transferirles recursos para el pago de sustitutos, horas extras, capacitaciones, mantenimiento y reparaciones menores, con la salvedad de algunas partidas presupuestarias que aún el Ministerio de Finanzas no está en condiciones de transferir (nóminas, reparaciones mayores, pagos de incentivos, gastos para combustibles, llantas, materiales). A nivel municipal, las anteriores delegaciones municipales se han convertido en una Secretaría de Educación Municipal, cuya misión es dar apoyo y ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo de Educación Municipal. Actúa como representante del MED en el CEM y ocupa la Secretaría del mismo. El director del centro escolar, de acuerdo con el reglamento de educación primaria y secundaria, es el primer responsable del cumplimiento de las metas primordiales y políticas administrativas

y académicas, así como de toda la actividad que se realice en el centro. En el caso de los centros autónomos, el nombramiento o la remoción del Director está a cargo del consejo directivo del centro. En los centros no autónomos, el nombramiento recaerá en el MED previo acuerdo con el consejo consultivo del centro.

e) Órganos de participación

En el esfuerzo ya señalado de compartir la responsabilidad por la educación y de involucrar a otras instancias, el MED está propiciando la creación de consejos educativos a nivel departamental y municipal, los que pretenden la participación de la iglesia, la empresa privada, los padres de familia, los maestros y las autoridades municipales o departamentales según el caso. La incorporación explícita de la iglesia como institución a los consejos educativos ha sido cuestionada por diversos sectores que ven en esta inclusión el peso de la influencia que la jerarquía de la iglesia católica ejerce sobre el actual Ministro de Educación. Frente a reclamos de otras iglesias, el MED ha señalado que "el sistema educativo estará abierto a valores de inspiración cristiana", agregando que "el Estado se abstendrá de imponer clases de religión u oficializará una religión determinada" (MED, 1990 :14). A efectos del análisis del modelo de descentralización impulsado en forma preferente por el MED, la autonomía escolar, el órgano de mayor significación es el consejo directivo de los centros autónomos, el que constituye la máxima autoridad académica y administrativa de dichos centros. Como su representante legal le corresponde ejercer las funciones de empleador, elaborar el plan anual, aprobar el reglamento interno y tiene potestad para introducir algunas modificaciones en el currículum, sin afectar el plan de estudios básico establecido por el MED; establecer normativas de evaluación docente y estudiantil, pudiendo remover al director del centro, en caso de obtenerse el acuerdo necesario para ello. Es quien determina el monto de las cuotas a pagar por los padres de familia y autoriza el presupuesto de ingresos y gastos.

La composición del consejo escolar³ es variable en dependencia de la categoría del centro escolar.⁴ El consejo escolar de un centro tipo A, estará integrado por 10 miembros, de los cuales 5 son padres de familia, 3 docentes electos por el consejo de docentes, el director del centro y un estudiante. En los centros de menor tamaño, el consejo es más reducido en número. Sin embargo, el coordinador en todos los casos es el presidente de la junta directiva de padres de familia, electo por asamblea y quien en caso de empate en decisiones sometidas a votación, ejerce el derecho a doble voto. De esta manera, se espera que los padres de familia asuman un papel cada vez más protagónico en la conducción del centro. Todos los miembros del consejo tienen derecho a voz y voto.

f) Transferencia de responsabilidades y recursos

A través de la firma de un convenio de autonomía, el MED transfiere al consejo directivo la administración del centro correspondiente, con potestad para nombrar a su personal docente y administrativo, así como para elaborar y ejecutar su presupuesto, el que está conformado por las asignaciones presupuestarias correspondientes, más los fondos que genera el centro en concepto de matrículas, cuotas voluntarias, aportes para hojas de exámenes, venta de boletines, otros ingresos (cafetería, transporte, donaciones).

Mediante el Convenio, el MED cede al Consejo las instalaciones de los centros autónomos, para el ejercicio de las actividades académicas, bajo la modalidad de "Comodato precario" por un período de tiempo determinado, conservando la propiedad del mismo (Ramos y Vega, 1993:90). Con la firma del convenio de autonomía,⁵ el centro que antes recibía el pago de sus docentes por medio de cheques emitidos individualmente de la nómina fiscal, ahora el centro recibe una asignación presupuestaria directa, constituida por una cuota establecida por el MED con base en el número de estudiantes matriculados y retenidos, la cantidad de personal administrativo, los sueldos promedio y otros gastos administrativos del centro (MED, 1997). Con esta asignación, más los aportes de los padres de familia, el centro deberá asumir sus gastos de administración: agua, energía eléctrica, teléfono y gastos de mantenimiento. En el caso de la descentralización municipal se transfiere al consejo educativo municipal, la responsabilidad por los centros bajo el territorio que cubre el municipio. La nómina de los maestros y empleados de los centros son transferidos al CEM, quien actúa como su empleador, y emite los pagos correspondientes. En ambos casos, la responsabilidad normativa en cuestiones académicas es conservada por el MED, quien tiene a su cargo la elaboración y supervisión de las políticas educativas. La Dirección Departamental y la Secretaría de Educación Municipal han sido definidas como instancias facilitadoras del proceso, tanto en su función de supervisión como de recopilación y agregación de información.

Según el presupuesto del MED para 1996 aprobado por la Asamblea Nacional, las transferencias programadas para este año ascenderían al 17.7% del gasto total de dicho Ministerio. A fin de analizar la transferencia de recursos a los municipios descentralizados y centros autónomos localizados en los distintos departamentos del país, se elaboró el cuadro 12 tomando como base el pago de las planillas de sueldos del MED en julio de 1996. De acuerdo con esta información, para 1996 se estaría transfiriendo alrededor del 18% del presupuesto del MED a los centros autónomos y a los municipios descentralizados, lo que representa el 33% del pago total en salarios, incluidos los de la sede central. Dado que aquí sólo se están considerando las transferencias para pago de salarios,⁶ es posible que el monto sea un poco mayor al incluir otros desembolsos para gastos menores, reparaciones y mantenimiento que se están transfiriendo a las delegaciones departamentales.

En el cuadro 12 se presenta una estimación de los desembolsos entregados por el MED directamente a los municipios descentralizados y a los centros autónomos localizados en los distintos departamentos del país. La estimación fue efectuada sobre la base de los desembolsos mensuales para pago de sueldos y salarios, agregando las transferencias directas a los 9 municipios descentralizados. De acuerdo con la información contenida en dicho cuadro, en aquellos departamentos cuyo avance en el proceso de descentralización es mayor, igualmente resulta más elevada la proporción de montos transferidos. En los departamentos de la Costa Atlántica: Río San Juan, RAAN y RAAS, los montos transferidos son menores, lo que expresa que el manejo de los pagos se continúa realizando centralmente por el MED. En los dos modelos de descentralización, el ámbito de competencias que se transfiere está referido fundamentalmente a las labores administrativas donde los centros y/o las municipalidades son ahora los llamados a ejecutar la gestión de los recursos transferidos: fondos presupuestarios y personal. En los centros autónomos, el consejo directivo pasa a ser la entidad responsable por la marcha del centro, con un grado mayor de autonomía en

la gestión en la medida que es el mismo quién, en forma colegiada o a través del director del centro, toma las decisiones administrativas que estime convenientes para llevar adelante su Plan anual. Es importante aclarar que el financiamiento de la educación pública en Nicaragua depende fundamentalmente del nivel central, expresado en el presupuesto gubernamental. Los aportes municipales son escasos, estando encaminados preferentemente a la reparación y mejoras en la infraestructura, así como pequeños apoyos en respuesta a solicitudes de las escuelas. A partir de la implementación del proceso de descentralización educativa, se ha incrementado el aporte de las familias, como se expone más adelante. Con la firma del convenio de autonomía, el MED se compromete a mantener una cuota por estudiante matriculado y retenido durante el año escolar.

Cuadro 12
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1996
Pagos de Salarios y Transferencias (dólares)

Departamentos	Transferencias (1)	%	Planilla salarial Total Anual
Madriz	293,333	31	946,163
Estelí	254,210	16	1,614,920
Chinandega	1,303,452	49	2,638,377
León	572,200	23	2,488,967
Managua	2,548,463	44	5,732,879
Masaya	318,597	17	1,915,890
Carazo	1,215,503	56	2,174,646
Granada	927,705	143	647,454
Rivas	275,496	20	1,391,862
Boaco	255,964	24	1,084,018
Chontales	330,716	27	1,227,884
Jinotega	252,818	21	1,215,393
Matagalpa	1,068,635	78	1,366,230
RAAN	19,303	2	1,133,092
RAAS	141,955	12	1,190,625
Río San Juan	31,455	8	374,506
Sede Central			1,247,882
Total Nacional	9,997,045	34	29,418,075

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED.

(1) Las transferencias incluyen los desembolsos presupuestarios del MED a los municipios descentralizados y a los centros autónomos. No incluye los fondos propios de los centros autónomos por cobro de aranceles y otros.

Sin embargo, en la práctica las asignaciones del MED hasta agosto de 1996 inclusive, han estado determinadas por la suma total de cheques que conformaban la nómina del personal del centro al momento de la firma del convenio de autonomía. En esencia, se ha buscado no interrumpir la marcha ordinaria del centro, transfiriendo los recursos que ya estaban contemplados en el presupuesto para la educación y con los cuales el centro había operado hasta esa fecha. Esta forma de asignación ha significado en la práctica una cuota por profesor, ya que dependía del mayor o menor número de profesores

que tuviera el centro a la firma del convenio de autonomía. A fin de hacer efectiva la asignación por estudiante, que permitiría medir la eficiencia del centro en términos de retención escolar, se está procediendo a cambiar el mecanismo establecido hasta ahora por una fórmula que contemple ambos elementos: matrícula y retención. El principio detrás de esta propuesta tiene que ver con la libertad de elegir, pues se asume que los estudiantes (o sus familias) buscarían permanecer en un centro con características de calidad. Mediante este mecanismo de asignación por estudiante, el Consejo Escolar buscaría asegurar la permanencia de los alumnos. Así, el MED espera contar con una herramienta que le permita incentivar a aquellos centros que alcancen altos niveles de eficiencia interna, medida en este caso por la retención escolar.

g) *Contribuciones de los padres de familia*

El principio que ha guiado al MED de extender y compartir la responsabilidad de la educación con los padres de familia y de manera general con la comunidad, ha hecho necesaria la contribución de los padres en forma de aranceles y cobros por servicios prestados en las escuelas, lo que ha hecho de éste uno de los temas más debatidos de la nueva política educativa. Este aspecto, que puede ser ampliamente aceptado en términos generales, al plantearse en forma de una contribución económica por alumno matriculado y cuando además, la potestad por ese cobro fue confirmada junto con la firma de los convenios de autonomía, ha motivado que se identifique la autonomía escolar con el pago de aranceles, llegándose a afirmar que lo que se estaría buscando es la privatización de la educación. En 1995, con la aprobación de las reformas a la Constitución se ratificó el carácter voluntario de las contribuciones, lo cual ha disminuido un poco las tensiones alrededor del cobro, pues ha venido a significar una salvaguardia para aquellos padres de familia que efectivamente no pueden contribuir debido a su situación económica. Sin embargo, para los centros escolares ha representado una reducción en sus ingresos puesto que inicialmente los cobros por aranceles mensuales se habían establecido con carácter de obligatoriedad. Después de las reformas, han tenido que apelar a la voluntariedad, lo cual hace inciertos e inestables sus ingresos por este concepto. Este aspecto es sustantivo y de primer orden para los centros, tomando en cuenta que, como se verá en detalle más adelante, la contribución de los padres de familia en algunos centros escolares de educación secundaria está alcanzando un promedio entre el 40 y el 60% de los ingresos mensuales. Esta contribución está constituida por aportes cobrados por los siguientes conceptos:

Primaria:	
Arancel mensual:	voluntario
Boletines:	C\$2.00 córdobas
Exámenes:	C\$0.50 por hoja
Certificados:	C\$3.00
Secundaria:	
Matrícula:	C\$10.00
Aporte mensual:	C\$10.00
Cuota anual para reparaciones:	C\$5.00
Exámenes:	C\$0.50 por hoja
Boletines:	C\$3.00

Las contribuciones voluntarias acordadas como aportes mensuales han sido reglamentadas por el MED y serán cobradas durante 10 meses al año. Asimismo, se establece un subsidio máximo de cinco córdobas por alumno/mes para apoyo a las familias que no pueden pagar y para los hijos de los maestros de los centros escolares públicos. Este subsidio no podrá exceder al 15% de la matrícula total. De acuerdo con opiniones de directores de centros escolares y funcionarios del MED entrevistados, en primaria el arancel mensual es verdaderamente voluntario, en secundaria, pese a las recomendaciones explícitas del MED, se ejerce bastante presión sobre los estudiantes para el cumplimiento del pago, aunque también existe flexibilidad para hacer excepciones solicitadas en razón a problemas económicos de las familias.

Un estudio reciente (Dumazert y Espinosa, 1996) muestra que, en 1996, lo recaudado por contribuciones de las familias a la educación pública básica en 1996 estaría alcanzando montos del orden de un 20% del presupuesto anual del MED para gastos corrientes.⁷ Más adelante, se estudia la contribución de los padres de familia en algunos centros escolares analizados, confirmando su importancia para el presupuesto de dichos centros. Esta contribución representó un cambio en la política educativa, pues el gobierno sandinista al establecer la gratuidad total, dirigió exclusivamente hacia el Estado la responsabilidad por la educación. Si bien esa política permitió aumentos significativos en la cobertura del servicio, en la medida en que el presupuesto no podía aumentar al mismo ritmo que las tasas de matrícula, tal como se expuso anteriormente, el gasto corriente por alumno disminuyó. En consecuencia, el gasto público para los niveles educativos básicos es sumamente bajo, lo que ha provocado, entre otras causas, la profunda fisura que hoy vive el sistema educativo, pues mientras las 7 instituciones que conforman el Consejo Nacional de Universidades que agrupan un número aproximado de 40,000 estudiantes reciben el 33% del gasto educativo, el sistema de educación básica recibe el 67% restante, para la administración de 4,800 centros escolares y un poco más de un millón de estudiantes.

Estas disparidades y la falta de un diálogo efectivo entre los diferentes subsistemas ha propiciado que este tema sea uno de los más álgidos dentro de la comunidad educativa nicaragüense. Por otra parte, si bien el presupuesto para la educación básica ha venido aumentando levemente, el gasto por estudiante ha disminuido, lo que implicaría que el aporte de las familias estaría sustentando esta disminución (cuadros A.11 y 24).

Como lo señala el BID, "si bien el Programa de Inversiones Públicas destina un elevado porcentaje a los sectores sociales (43%) solo un 6% es destinado al sector educación y un 9% es dedicado al sector salud, a pesar de la inadecuada cobertura de estos servicios. Dado el nivel de pobreza, llama la atención el elevado monto que se destina al sector vivienda y servicios comunitarios (27%) del cual solo un porcentaje menor se destinaría a construir viviendas de interés social, en tanto que un gran porcentaje se destinaría a viviendas para clase media en zonas urbanas y suburbanas" (BID, 1996: 16). Si bien se estima que en 1996 el 4.2% del PIB se dirige a la educación, al tomar en cuenta el bajo nivel de crecimiento de la economía, este resultado es bajo, y hace necesaria no solamente la contribución de los padres de familia y la comunidad, sino también el aumento del gasto público en educación básica.

h) Dificultades enfrentadas

En Nicaragua, la descentralización de la educación ha formado parte de los cambios propuestos para profundizar la democratización del país. Por esto, pese a la voluntad expresa de las autoridades gubernamentales de impulsarlo y a pesar de ser un proyecto que podría calificarse como empujado de arriba hacia abajo, no ha sido impuesto a los centros escolares, sino que es el resultado de negociaciones y acuerdos. La solicitud de respaldo a la firma del convenio de autonomía en un centro escolar, debe ir acompañada del 50 % más una de las firmas de los docentes del centro. Para agosto de 1996, un 55% de los estudiantes de secundaria y un 23% de primaria se encontraban matriculados en centros autónomos. El gremio magisterial, especialmente el agrupado alrededor de la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) de filiación sandinista, ha manifestado su desacuerdo con el proyecto de autonomía aludiendo especialmente a la privatización implícita o explícita que puede estarse dando con el traslado a los consejos escolares de la responsabilidad de los centros, lo que pudiera ir constituyendo a estos consejos en entidades privadas, cuyo interés estaría determinado exclusivamente por el lucro, en detrimento de la calidad y la cobertura educativa.

Por otra parte, se señalan amenazas a la estabilidad laboral, al cesar la relación contractual de los maestros con el Estado y trasladar la condición de empleador al consejo escolar. Con esto, la relación contractual pasaría a ser competencia exclusiva de esta entidad con los maestros del centro. El otro aspecto objeto de amplios debates han sido las contribuciones de los padres de familia, ya que el carácter de obligatoriedad que habían asumido en un inicio los aranceles mensuales dejaría fuera del sistema educativo a una gran cantidad de estudiantes, cuya condición económica no les permitiría hacer frente a ese pago. No obstante, las reformas constitucionales no solamente ratificaron el carácter de voluntariedad, sino que señalan explícitamente que "nadie podrá ser excluido en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas" (Artículo 121). La asociación que se dio de la autonomía con el pago de aranceles y la ruptura de la relación contractual con el Estado propiciaron fuertes roces entre el gremio magisterial y el MED, que fueron particularmente intensos en algunos momentos, con huelgas y paros que afectaron el curso escolar. Sin embargo, la conservación de las prestaciones por los maestros vinculados a la autonomía y la voluntariedad de los pagos, han suavizado un poco las tensiones en los últimos meses.

i) Beneficios económicos ligados a la autonomía

Al hacer del proyecto de descentralización un objetivo primordial de las políticas educativas y convertirlo en la condición básica para el éxito de las reformas implementadas por el MED, este proyecto ha sido impulsado con una firme voluntad política de llevarlo adelante, otorgando beneficios económicos adicionales a los centros que decidan firmar convenios de autonomía. Uno de los primeros beneficios, ha sido la agilización de los trámites de pago a los maestros de los centros autónomos, un esfuerzo especial para asegurar que no hayan retrasos en los pagos, donde la propia gestión de los consejos ha facilitado los trámites administrativos. Adicionalmente, mientras en los centros no autónomos las cuotas voluntarias deben ser entregadas al MED en un 50%, en los centros autónomos los aportes

son destinados enteramente al centro mismo, con la recomendación de que el 60% sean para cubrir incentivos salariales al personal y un 40% para inversión y reparaciones del centro. Disponer de los ingresos para beneficio del centro y su personal ha significado que muchos maestros identifiquen la autonomía con mayores salarios, pues además de continuar disfrutando de las prestaciones establecidas en la ley de carrera docente, se les otorga un incentivo, conocido como el bono al maestro, que ha venido a mejorar un poco su deteriorado salario.

j) *Recursos externos*

Otro beneficio asociado a la autonomía ha sido la entrega de autobuses a algunos centros escolares. Estos equipos, donados por el gobierno de Japón están siendo distribuidos a algunos centros autónomos. A septiembre de 1996 habían sido entregados 38 autobuses a centros localizados en Managua y cabeceras departamentales. Otros recursos externos, préstamos y donaciones han sido puestos a disposición del MED para apoyar la autonomía escolar. La Agencia Interamericana de Desarrollo -AID aprobó un proyecto por \$30 millones de dólares dirigido a apoyar la educación básica, con un componente destinado a desarrollar capacidad institucional a nivel central y local para fortalecer el proceso de descentralización. También contribuye en la producción y distribución de materiales que apoyan la capacitación del personal involucrado. Con el Banco Mundial se ha firmado un préstamo por \$37.8 millones de dólares, de los cuales \$11.3 millones de dólares son para brindar apoyo administrativo al proceso de descentralización, proveyendo entrenamiento, asistencia técnica y equipo, tanto al nivel central como local. Se prevé que su ejecución concluya en 1999. Este proyecto tiene previstos \$2 millones de dólares para otorgar incentivos a los maestros de centros autónomos. En 1996 se esperó beneficiar a cerca de 3,200 maestros rurales, con un incentivo adicional pagado de acuerdo con los niveles de asistencia alcanzados tanto por el maestro como por sus estudiantes. De esta manera, se estaría apoyando la retención escolar que es una de las metas perseguidas con la autonomía.

El BID, por su parte, incluye en su cartera para 1996-1997 un préstamo por \$35 millones de dólares para el mejoramiento de la educación secundaria, incluidos los centros autónomos. Este apoyo extraordinario, expresa la voluntad política del gobierno de impulsar el proyecto, pero lleva implícitos algunos riesgos asociados a la continuidad del proyecto una vez que concluyan los aportes externos, y las condicionalidades que esto acarrea. Como señala el BID, refiriéndose al sector educativo, "las políticas parecen estar influenciadas por objetivos de desarrollo de donantes y por tanto carecen de un enfoque integral" (BID, 1996: 11). Estas reservas sin embargo, podrían al mismo tiempo, representar una salvaguardia frente a posibles intentos de reforma en las políticas educativas derivadas del cambio de gobierno resultante de las elecciones de octubre de 1996. Sin embargo, las negociaciones que llevaron a cabo para aprobar la Ley de respaldo jurídico al proceso de descentralización, estuvieron encaminadas a evitar las incertidumbres derivadas de dicho cambio de gobierno.

IV. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO A NIVEL LOCAL

1. Metodología utilizada

A efectos de analizar el desempeño a nivel local de la descentralización de los servicios educativos, se han tomado en cuenta especialmente los objetivos explícitos perseguidos por el MED con este proceso:

- aumentar la responsabilidad de los padres de familia en la educación
- mejorar la captación de recursos
- mejorar la eficiencia interna en el uso de esos recursos.

Tal como se expuso en el capítulo III, el gasto público corriente para cada nivel educativo ha venido disminuyendo, lo cual ha permitido dedicar recursos a inversiones y a fortalecer la capacidad institucional. Una de las explicaciones para esto podría ser que el compartir la responsabilidad con los padres de familia, ha permitido la sustitución de la finalidad del gasto público. Con estos antecedentes, el propósito de este análisis es profundizar en los siguientes aspectos:

- ¿Cómo se ha venido desarrollando en la práctica el principio de co-responsabilidad de los padres de familia en el proceso educativo?
- ¿Es posible observar cambios en la eficiencia de los sistemas educativos en términos de mejoría en los indicadores básicos de tasas de escolaridad, deserción, aprobación?
- ¿Es posible observar algún impacto en la equidad como resultado de los cambios impulsados por la descentralización de los servicios educativos?

Para entender en detalle los aspectos señalados se eligieron tres departamentos del país con características diferentes: Managua, León y Matagalpa, a fin de estudiar en detalle las modificaciones observadas en el sistema educativo a nivel local. A la par del análisis de la información documental y estadística, se visitaron algunos centros escolares, donde por medio de entrevistas, observación directa y documentación escrita se esperaba confirmar las aproximaciones iniciales.

Para el análisis de los departamentos, se utilizó la información que se encuentra disponible en el Ministerio de Educación, especialmente en la Dirección de Informática. No obstante, para algunos indicadores, la información no está actualizada y para otros, fue preciso desarrollar metodologías para su desagregación y complementarla con información obtenida en las Direcciones Departamentales de Educación de las localidades seleccionadas y en la Dirección de Descentralización del mismo MED. En el análisis de los centros seleccionados se estudiaron los siguientes aspectos:

- el gasto educativo, con particular énfasis en los aportes de los padres de familia;
- el grado de autonomía alcanzado por los centros, así como el grado de participación en la gestión;
- algunos resultados preliminares de calidad de la educación.

El análisis de los primeros aspectos permitiría una aproximación al nivel de gasto real en la educación pública y determinar el grado en que los padres de familia están respondiendo a los llamados a la participación y la responsabilidad en la educación de sus hijos, así como el poder decisional efectivo de los centros. El tercer aspecto permitiría hacer una evaluación muy preliminar del impacto de la reforma sobre la calidad de la enseñanza impartida.

A fin de analizar el impacto en la equidad, y teniendo en cuenta las profundas disparidades regionales que existen en el país, se incluyeron todos los departamentos para aquellos indicadores que fue posible construir a partir de la información disponible. De esta manera, es posible obtener una visión más completa del conjunto del país. Se discute también el tema de la equidad en el nivel de establecimiento.

2. El proceso de descentralización a nivel local

El proceso de descentralización de los servicios educativos se inició en 1993, con la firma del primer convenio de autonomía en marzo de 1993 con un instituto de educación secundaria localizado en Managua. Poco después se firmó un acuerdo con las autoridades municipales de tres municipios: Matagalpa, cabecera del departamento del mismo nombre, Granada, también cabecera departamental y San Pedro de Lóvago en el Departamento de Chontales.

De acuerdo con los planes iniciales del MED, la meta era llegar al año 1999 con 137 municipios de los 143 existentes en el país, incorporados al proceso de descentralización municipal (MED, 1995). Sin embargo, en septiembre de 1996 solamente se habían incorporado los tres municipios iniciales, más 6 municipios rurales en el departamento de Matagalpa con los cuales se firmó el acuerdo en noviembre de 1994. Después de esas fechas, el proceso de descentralización municipal parece haberse estancado, en beneficio del proceso de descentralización por la vía de la autonomía escolar, que ha sido el modelo de mayor aceptación en el país. Las razones que explican el privilegio a la autonomía escolar en detrimento de la descentralización municipal, aluden a una mayor cercanía a la gestión directa por parte de los consejos directivos de los centros autónomos que la que se logra a través de los concejos de educación municipales. Esto facilita y promueve la participación de los padres y acentúa su interés por el mejor funcionamiento del centro, que es en última instancia, el objetivo deseado.

Por otra parte, al no estar claramente delimitadas las funciones de las autoridades municipales, éstas lo han entendido más bien como una carga administrativa adicional para la cual no cuenta el municipio con los suficientes recursos.

Tal como se expuso en el capítulo anterior, después de haber experimentado con los dos modelos propuestos, se ha venido impulsando en forma prioritaria la autonomía escolar. De esta manera, en 1995, asistía el 53% de los estudiantes de ese nivel educativo en todo el país a centros escolares autónomos de nivel secundaria. En los centros escolares de primaria, la incorporación a la autonomía ha sido más lenta. La conformación de los llamados núcleos educativos rurales autónomos, (NERA) sobre la base de los antiguos NER que ya existían en algunas zonas rurales, ha permitido la incorporación de un número significativo de pequeñas escuelas rurales de primaria, a través de una escuela más grande que actúa como base o como sub-base.

Para 1995, a fin de medir el avance del proceso de descentralización a nivel departamental, se construyó un indicador con base en el número de estudiantes de primaria y secundaria inscritos en escuelas bajo el régimen de autonomía escolar (cuadro 24). Es posible observar que hay departamentos, como Chinandega, donde cerca de un 40% de la población escolar total asiste a centros autónomos mientras en otros departamentos, como aquellos del Atlántico, esta cifra no supera el 5%. A continuación se describen brevemente algunas características básicas de los departamentos seleccionados, en términos de la importancia relativa en el país, sus fuentes principales de actividad económica y otras variables relacionadas con la población.

a) *Managua*

Managua la capital de la República, es el centro de las actividades económicas del país. Concentra un 26% de la población, habiendo superado según el Censo de 1995, al millón de habitantes. Es igualmente, la que presenta la mayor proporción de población urbana, un 85%, mientras a nivel nacional, solamente un 52% vive en localidades urbanas. Es la sede del gobierno central, provee a su vez más del 50% del empleo generado por la actividad industrial, pero al mismo tiempo, por contar con empresas de mayor desarrollo tecnológico, genera un 74% del valor agregado industrial (BCN, 1992). Asimismo, esta ciudad concentra la mayor parte de la actividad comercial y financiera, contando además, con una mejor provisión de servicios básicos que el resto del país. Esto explica que, de acuerdo con los estudios analizados sobre la pobreza en el país, mientras a nivel nacional solamente un 25% en promedio podría considerarse no pobre, en Managua este indicador alcanza al 42% de la población (MINSABID, 1996). Estos aspectos han hecho de Managua el principal centro de atracción para las migraciones internas.

Managua agrupa igualmente a la mayor población estudiantil del país y el mayor número de centros educativos, 518 del nivel primaria y 88 institutos de educación secundaria, algunos de ellos, de los considerados Categoría A, esto es, mayores a 2,000 alumnos. Tal como muestra el cuadro 18 y, de acuerdo con las condiciones económicas ya señaladas de sus habitantes, el número de estudiantes que asisten a establecimientos públicos es menor en Managua que el promedio nacional. De la misma manera, sus condiciones de urbanización hacen que un 94% de sus estudiantes de primaria asistan a escuelas regulares (cuadro A 14). Managua es la sede del primer instituto incorporado al régimen de autonomía escolar e igualmente ocupa el tercer lugar en cuanto al avance del proceso de descentralización medido por el número de estudiantes inscritos bajo esta modalidad.

b) *Matagalpa*

El Departamento de Matagalpa está localizado en la zona centro norte del país, en una región predominantemente agrícola, con el 73% de la población económicamente activa dedicada a esta actividad; 8% en el sector secundario y un 19% en actividades terciarias. Su mayor contribución a la economía nacional se realiza a través de la actividad cafetalera, siendo uno de los principales productores a nivel nacional. Igualmente en ganadería de carne y leche y granos básicos, especialmente arroz. Concentra también una parte significativa de la actividad maderera del país.

Por ser una zona rica en recursos naturales, ha sido una de las más afectadas por los conflictos ligados a la propiedad de la tierra. De tal manera, hacia 1992 el 35% de las propiedades estaban en manos de cooperativas o campesinos beneficiados con la reforma agraria impulsada por el gobierno anterior. Esto ha representado una lucha permanente por la propiedad, que aún no termina de asentarse, lo que ha generado una gran inseguridad sobre la tenencia de la tierra, disminuyendo fuertemente el potencial productivo del departamento y el nivel de inversiones, colocando a la población en una situación de altos niveles de pobreza.

En todos los estudios de pobreza del país analizados en el capítulo II, este departamento aparece concentrando una mayoría de población pobre, la que está localizada sobre todo en las zonas rurales, donde vive el 70% de la población del departamento, distribuida en 12 municipios. La infraestructura vial y los servicios básicos presentan serias deficiencias y limitaciones, especialmente la red de caminos que afecta la actividad productiva. La provisión de servicios se encuentra concentrada en los centros urbanos.

En este departamento, por sus características de ruralidad, solamente el 56% de la población estudiantil de primaria asiste a la escuela regular. El resto asiste a escuelas multigrado, donde, en muchos casos, no se imparte la primaria completa (cuadro A 14). Por otra parte, la tasa de escolaridad bruta promedio del departamento es de 0.52, menor a la media nacional (0.65). Esta cifra es menor en secundaria, donde alcanza 0.28 contra un promedio nacional de 0.41. Existen en el departamento 19 institutos de educación secundaria y 703 escuelas de educación primaria (MAS 1994). La población escolar de primaria asiste en un 90% a centros escolares públicos. En Secundaria, esa proporción se reduce a un 61%. Como se vio anteriormente, en el cuadro 8 se ilustra la distribución de la población escolar total.

El municipio de Matagalpa, donde se encuentra la ciudad de Matagalpa, cabecera del departamento, fue uno de los tres municipios que firmó el convenio de descentralización municipal con el Ministerio de Educación en mayo de 1993, con el cual se formó el Consejo de Educación Municipal, bajo la coordinación del alcalde. Sin embargo, la falta de claridad sobre sus responsabilidades, el manejo de los fondos asignados y sobre todo su relación del delegado del MED, fueron creando problemas y dificultades, contribuyendo a que el proceso retroceda (Lanzas, 1996: 144). También se firmaron convenios con autoridades municipales de los municipios de Sébaco, Muy Muy, Ciudad Darío, Esquípuilas, Matiguás y Río Blanco, donde se encuentran funcionando los consejos de educación

municipal, con una activa participación de las autoridades municipales y educativas en esas localidades.

Por otra parte, el proceso de autonomía escolar ha continuado avanzando y a julio de 1996 abarca 8 centros de educación secundaria y 25 escuelas primarias en diferentes localidades. Es el segundo departamento en cuanto a avance de la autonomía escolar, con un 39% de sus estudiantes inscritos en centros autónomos y municipales. A nivel general, es posible señalar mejorías en algunos indicadores educativos a nivel departamental, con referencia a 1993. Una mayor tasa bruta de escolaridad en secundaria, la que ha pasado de 0.22 a 0.28 y en primaria, de 0.90 a 0.95, a la vez que la relación de maestros sin título ha disminuido de 58% en 1993 a 49% en 1995. Por su parte, el nivel organizativo alcanzado en la dirección departamental y el apoyo que las autoridades municipales han continuado prestando al desarrollo de la educación en el departamento, permiten observar que se están generando condiciones para cambios de calidad en el mediano plazo.

c) *León*

León es una de las ciudades más antiguas del país, localizada en la región del Pacífico, al occidente del país. Tiene un 53% de población urbana y 47% rural. Esta ciudad se encuentra en una zona que en los últimos años ha soportado los efectos de una larga postración económica como resultado de la caída de los precios del algodón que era su principal producto de exportación. Igualmente ha sido afectada por la erupción del volcán Cerro Negro, de modo que sólo los dos últimos años comienza a recuperar su actividad ganadera y agrícola, por medio de la introducción de otros productos agrícolas tales como, ajonjolí, maní y soya. El cultivo y procesamiento de oleaginosas y la matanza de ganado favorecieron el desarrollo de una cierta base industrial, que le permite ocupar en esa actividad el segundo lugar en el país. Sin embargo, la crisis en el sector agrícola, hace que este departamento aún enfrente altas condiciones de pobreza, con un 55% de hogares compartiendo esta condición.

A nivel educativo, ocupa el segundo lugar después de Managua en cuanto a población escolar. Cuenta con 661 escuelas a nivel primario y preescolar, y con 42 institutos de nivel secundario. El 73% de los matriculados asisten a establecimientos públicos. El proceso de incorporación a la autonomía escolar ha sido más lento que en otros departamentos como resultado de una mayor oposición por parte de los maestros afiliados a ANDEN. Sin embargo, actualmente se está impulsando el proceso en las zonas rurales y hoy existe un número importante de centros bajo el régimen de autonomía escolar, tal que un 19% de sus estudiantes se encontraban en 1995 inscritos bajo esta modalidad educativa.

León es la sede de la universidad más antigua del país y una de las primeras construidas durante la Colonia española en América Latina. Es interesante anotar que mientras en el resto del país se observa un distanciamiento entre las universidades y el subsistema de educación básica, en León, durante la realización de este trabajo, se pudo asistir a la conformación de las Academias de enseñanza de la ciencias, con participación activa de profesores de la universidad, maestros de educación secundaria y autoridades departamentales de educación básica. Se habían constituido en la enseñanza de la ciencias

naturales, ciencias sociales y física con el objetivo explícito de mejorar la calidad de la educación general básica en el departamento.

3. Descentralización y eficiencia

a) *Indicadores por departamento*

A continuación se muestran los cambios observados en algunos indicadores que dan cuenta de la situación de la educación en los departamentos seleccionados. Tal como se anotó inicialmente, la falta de información cuantitativa sistemática restringe la realización de una evaluación exhaustiva y completa. A esto se añade el corto período de tiempo bajo evaluación, por lo cual los resultados presentados deberán ser interpretados como tendencias de carácter preliminar. Un análisis de eficiencia debería poder relacionar los resultados analizados con el gasto educativo, a fin de medir el costo impacto de la política de descentralización. Sin embargo, la falta de sistematización en la información sobre el aporte de las familias impide hacer una medición efectiva. En consecuencia, las aproximaciones que se adelantan sobre este aspecto, están referidas exclusivamente a los centros analizados.

En Nicaragua no se realizan pruebas o exámenes administrados nacionalmente, lo que impide obtener un indicador de resultados de exámenes a nivel nacional. En consecuencia, los criterios de evaluación son variables dependiendo del centro, lo que puede arrojar diferencias en las tasas de aprobación.

i. *Indicadores de resultados*

Tal como se expone en el Cuadro 13, en cuanto a tasas de retención, los departamentos seleccionados se encuentran alrededor de la media nacional. En tasas de aprobación, León y Matagalpa muestran tasas menores que la media nacional y en cuanto a tasa de escolaridad, tanto León como Managua superan la media nacional, solo Matagalpa aparece rezagada con respecto a los otros departamentos y al promedio nacional.

Cuadro 13
INDICADORES DE RESULTADO, 1995
Todos los centros escolares del Departamento

	Tasa Retención	Tasa de Aprobación	Tasa de Escolaridad
Managua	84.8	76.5	0.77
León	86.5	71.6	0.73
Matagalpa	85.0	68.0	0.52
Nacional	86.2	75.6	0.65

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED,(1995). Dirección de informática y MAS (1994).

Para efectos comparativos a nivel departamental entre 1993 y 1995, solamente se pudo obtener información de resultados para la educación primaria (cuadro 14). Se observa una disminución en las tasas de retención en Managua y León, mientras en Matagalpa un incremento tanto en las tasas de retención como de aprobación. En tasas de aprobación parece haber una mejoría en todos los departamentos.

Cuadro 14
INDICADORES DE RESULTADO A NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIA
Todos los centros escolares del Departamento

	1993		1995	
	<i>Retención</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Retención</i>	<i>Aprobación</i>
Managua	88.0	78.4	86.1	79.8
León	87.0	73.5	86.0	74.0
Matagalpa	82.3	73.0	86.0	74.4
Nacional	86.5	76.2	86.3	77.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática y MAS (1994).

El cuadro 15 muestra las tasas de retención alcanzadas en los centros autónomos y en los centros no autónomos a nivel de primaria y secundaria. Mientras en la educación primaria, las diferencias son reducidas entre una y otra modalidad, en secundaria las diferencias entre los centros autónomos y no autónomos son bastante significativas, especialmente en Managua. Aquí es importante señalar que en secundaria, como se ilustra en el cuadro 16, tanto en Managua como en Matagalpa, es mayor el número de estudiantes inscritos en centros autónomos, que los asistentes a centros no autónomos. Además, dentro del régimen de autonomía, en el nivel de secundaria se encuentran los centros escolares más grandes y que cuentan con mejores dotaciones en términos de recursos, tanto humanos como físicos. Por lo anterior, las diferencias señaladas podrían deberse más bien a estos factores, propios de los centros, que al proceso de descentralización en sí mismo.

Cuadro 15
TASAS DE RETENCIÓN, 1995

	Centros de Primaria		Centros de Secundaria	
	Autónomos	No Autónomos	Autónomos	No Autónomos
Managua	0.84	0.85	0.81	0.64
León	0.88	0.83	0.89	0.79
Matagalpa	0.87	0.84	0.83	0.81

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED Dirección de Descentralización.

La mejoría observada en las tasas de retención en los centros autónomos, especialmente en Matagalpa, muestra la prioridad que se le ha otorgado a este indicador, por parte de las políticas impulsadas por el MED, especialmente aquellas asociadas al proceso de descentralización. Managua es el único departamento donde este indicador no muestra diferencias entre los centros autónomos y no autónomos de primaria. Esto es explicable, en parte, por la reducida cantidad de estudiantes que asisten a centros autónomos en este departamento (10%), además de la reciente incorporación de estos centros al proceso de descentralización.

Tal como muestra el cuadro 16, la asistencia de estudiantes a los centros escolares públicos es bastante alta en los departamentos seleccionados, igual que en el resto del país, donde un 80% de la población escolar total asiste a establecimientos públicos. En Managua y Matagalpa que han avanzado más en el proceso de descentralización, un 63% y 62%,

respectivamente, de los estudiantes de secundaria asisten a centros autónomos. En León es un 45%, siendo mayor en este departamento la asistencia a centros privados. En primaria, cuyas escuelas han optado en menor grado por la descentralización, la mayor proporción de estudiantes asiste a aquellas de carácter autónomo.

Cuadro 16
MATRÍCULA POR DEPENDENCIA, 1995
(en porcentajes)

	Secundaria			Primaria		
	Centros Públicos		Centros Privados	Centros Públicos		Centros Privados
	Autónomos	No Autónomos		Autónomos	No Autónomos	
Managua	63	12	25	10	73	17
León	45	14	41	20	56	24
Matagalpa	62	13	34	34	56	10

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED. Dirección de Informática.

ii. *Indicadores de estructura*

En el cuadro 17 se puede observar la relación del número de alumnos por maestro en las distintas modalidades educativas, siendo mayor esta relación en los centros autónomos que en los centros no autónomos y que en los centros privados. Esto podría encontrar su explicación en una de las normativas recomendadas por el Banco Mundial para el MED y cumplida mayormente por los centros autónomos, de mantener un promedio de 45 estudiantes por profesor en cada nivel educativo.

Cuadro 17
RELACIÓN ALUMNO POR MAESTRO. 1995

	Centros Públicos		Centros Privados
	Autónomos	No Autónomos	
Managua	44	47	31
León	42	35	33
Matagalpa	43	36	41

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de informática del MED.

iii. *Indicadores de proceso*

Tanto en los colegios privados como autónomos, parece existir una mayor proporción de personal administrativo sobre el personal docente que en los centros públicos no autónomos,

donde habría un mayor número de maestros por personal administrativo. Esto encuentra su explicación en las nuevas necesidades de personal contable y administrativo ligado a la gestión directa de los centros autónomos.

Cuadro 18
DOCENTES RESPECTO AL PERSONAL TOTAL, 1995
En porcentajes

	Centros Públicos		Centros Privados
	Autónomos	No Autónomos	
Managua	83	88	83
León	80	91	84
Matagalpa	86	95	84

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Informática y la Dirección de Descentralización del MED.

b) Indicadores por establecimientos

i. El gasto educativo

Es importante mencionar, que si bien el MED recibe regularmente a partir del año 1996, un informe mensual de ingresos y egresos de cada centro autónomo, esta información no es procesada en el nivel central y solo sirve para establecer controles selectivos y para asegurar que en los centros autónomos se llevan los registros contables correspondientes. Debido a esta restricción, no fue posible conocer el aporte global de las contribuciones de las familias, según información oficial.

Tal como se señaló, estimaciones independientes muestran que el aporte global de las familias en 1996 sería del orden del 20% del presupuesto del MED para gastos corrientes (Dumazert y Espinosa, 1996). A los propósitos de este trabajo, se seleccionó una muestra de 16 establecimientos, cuya información financiera sirvió de soporte para generar las comparaciones entre los centros. De los 10 centros de secundaria, 8 corresponden a establecimientos grandes, con más de 2,000 estudiantes, y están localizados en zonas urbanas; 2 son establecimientos de menos de 1,000 estudiantes, ubicados en zonas suburbanas. Los centros de primaria, (6 en total) a excepción de 2 que están localizados en zonas urbanas, corresponden a zonas suburbanas y rurales y son menores a 1,000 estudiantes. En relación al gasto educativo, tal como se mencionó en el capítulo III, el gasto gubernamental per cápita en 1995 a nivel de la educación secundaria era de \$30 dólares y en educación primaria de \$39.5 dólares (cuadro A.11).

En los centros autónomos seleccionados para este análisis, el costo de la educación por estudiante se muestra en el cuadro 19. En dicho cuadro se observa que el costo educativo en secundaria es mayor que el monto asignado por el MED para ese nivel, en tanto, en primaria, en la muestra analizada resulta un poco menor al gasto reportado por el MED.

Cuadro 19
COSTO EDUCATIVO PER CÁPITA ANUAL, 1996 (en dólares)

C. Autónomos ^a	Promedio	Máximo	Mínimo
Secundaria	54.0	69.8	43.0
Primaria	33.2	37.3	25.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED (1996), Informes de Ingresos y Egresos.

^a Incluye el análisis de 16 centros de los departamentos de Managua, León y Matagalpa.

Ese nivel de costo de la educación secundaria en los centros autónomos es mayor que en los no autónomos, lo que es posible en razón del aporte de las familias, el que se expresa no sólo en las cuotas mensuales, sino en pagos diversos e igualmente en su colaboración para actividades extracurriculares relacionadas con la gestión de fondos para los centros. El costo educativo en los centros autónomos de secundaria analizados, es cubierto en promedio en un 54% por el MED. En algunos centros, que en los casos analizados se corresponden con aquellos localizados en las zonas rurales o bien en zonas urbanas de escasos recursos, resulta mayor que este promedio, como se puede observar en el cuadro 20.

Cuadro 20
COBERTURA DEL COSTO EDUCATIVO EN 1996.
Centros Autónomos^a (Porcentajes)

	Promedio	Máximo	Mínimo
Secundaria			
Aporte MED	54	84	42
Aporte Familias	46	58	16
Primaria			
Aporte MED	95	100	84
Aporte Familias	8	16	2

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED (1996). Informes de Ingresos y Egresos.

^a Incluye el análisis de 16 centros en los departamentos de Managua, León y Matagalpa.

En los centros autónomos de secundaria analizados en este estudio, existe un predominio de establecimientos grandes, con más de 2,000 alumnos, en los cuales los aportes de las familias son más cuantiosos que en los centros de menor cantidad de estudiantes. Estos centros están localizados en zonas urbanas, donde las condiciones económicas de las familias son relativamente mejores que en las zonas rurales. En los centros autónomos de primaria seleccionados, con una alta proporción de establecimientos localizados en zonas rurales de mayor nivel de pobreza, el aporte de las familias ha sido significativamente menor en razón de sus difíciles condiciones socio-económicas, lo que hace que proporcionalmente el aporte del MED sea sustancialmente más alto que el aporte de las familias. Esto es consistente con la política del MED de privilegiar la educación primaria y con el precepto constitucional de gratuidad en este nivel educativo. En secundaria, sin embargo, se ha encontrado en las contribuciones de las familias y en la

búsqueda de recursos adicionales por parte de los centros, la forma más adecuada para sufragar costos crecientes que el Estado ya no está en disposición de asumir en forma exclusiva.

En referencia a la composición de los costos, en los centros pequeños, casi la totalidad de los aportes recibidos se destinan a salarios, incentivos y beneficios al personal. En los centros de mayor tamaño, se observan algunas diferencias en cuanto al destino de los fondos. Si bien la mayor parte se dedica al pago de salarios, incentivos y beneficios al personal, también se destina algún monto a la compra de materiales de uso docente, deportivo y también a reparaciones y pequeñas inversiones.

ii. *El grado de autonomía y de participación alcanzado en la gestión de los centros*

Un reciente estudio realizado para el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (Lucio Rafael, 1996), con el objetivo de conocer el funcionamiento de los órganos de participación en el proceso de descentralización, y que fue realizado igualmente en Managua, León y Matagalpa, muestra los principales temas abordados en las reuniones de consejos directivos de centros escolares y consejos de educación municipal, los que se resumen en el cuadro 21.

Cuadro 21

PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS EN LAS REUNIONES de CDC/CEM^a, 1996

Actividades	Reuniones (%) ^b
1. Gestión de Recursos con:	
- Instituciones estatales	100
- Con los padres de familia	71
- Con entidades privadas	46
2. Organizar actividades extra escolares	100
3. Manejo de recursos transf. p/ MED	92
4. Controles contables de los fondos	84
5. Aprobar incentivos a los maestros	92
6. Orientar a maestros sobre aranceles	84
7. Aprobar sustitutos de maestros	76
8. Mejorar retención escolar	84
9. Mejorar disciplina	76
10. Actividades académicas intercentros	100
11. Actividades para el mejoramiento académico	46

Fuente: Lucio Rafael (1996)

^a Sobre la base de la asistencia a 13 reuniones de Consejos directivos de Centros Autónomos y Consejos de Educación Municipal en los departamentos de Managua, Matagalpa.

^b Indica el porcentaje de reuniones en que fueron abordados estos temas.

Como se ilustra en el cuadro 21, los temas tratados en los consejos abarcan un amplio espectro, sin embargo, parecería que los asuntos ligados a la gestión de los recursos económicos son predominantes en las reuniones de consejos directivos de los centros autónomos y consejos de educación municipal. El estudio elaborado por un equipo de evaluación del Banco Mundial y el MED (World Bank, 1996), confirma el grado de autonomía elevado alcanzado por los centros autónomos. El estudio muestra que de un total de 25 áreas claves para la actividad educativa, a juicio de los directores, miembros de los consejos y maestros, el número de decisiones tomadas por la escuela en los centros autónomos es mayor que las decisiones que toman en las escuelas no autónomas. El resumen en el cuadro 22 muestra que efectivamente hay una mayor posibilidad de que los centros escolares autónomos tomen sus propias decisiones, especialmente aquellas referidas a la gestión económica. Respecto a la participación de los distintos actores en las decisiones de los órganos de participación, el estudio citado (World Bank, 1996), muestra que son los profesores y los padres, en un 50.6 % y 50.3% respectivamente, quienes perciben un mayor nivel de participación de los padres en las escuelas primarias autónomas del país. Los directores y los miembros del consejo perciben en un 33.5% y 42.7%, respectivamente, que han habido cambios en cuanto a la participación de los padres de familia. Según el mismo estudio, en los centros autónomos de secundaria, son fundamentalmente los directores (66.8%) quienes perciben cambios en la participación de los padres. Los padres, solamente en un 42% perciben que su nivel de participación ha mejorado.

Cuadro 22
NÚMERO DE DECISIONES TOMADAS POR LA ESCUELA EN 25 ÁREAS^a

Primaria	C. Pub. No Autónomos	C. Pub. Autónomos
Directores	6.7	11.3
Miembros del Consejo	8.7	10.4
Maestros	6.8	10.5
Todos	7.4	10.5
Secundaria		
Directores	10.4	15.7
Miembros del Consejo	9.1	15.5
Maestros	9.3	18.3
Todos	9.6	16.2

Fuente: World Bank (1996).

^a El estudio fue realizado en 242 escuelas a nivel nacional, sobre la base de 6,539 encuestas a los actores del proceso de descentralización, desde su incorporación al mismo.

El estudio realizado para el PREAL (Lucio, R., 1996), con el objetivo de conocer el funcionamiento de los órganos de participación en el proceso de descentralización estudio, confirma la participación todavía insuficiente de los padres en la gestión escolar (cuadro 23). De acuerdo con los resultados presentados por dicho estudio, en los casos analizados habría una mayor presencia de los profesores en las reuniones de los Consejos que de los padres de familia. Sobre este tema habría que realizar estudios que den cuenta de un mayor número de casos, y que expliquen las causas para esta baja participación, pues de acuerdo con el esquema de descentralización impulsado en Nicaragua, la participación familiar es un elemento de vital importancia.

iii. *Algunos resultados preliminares de calidad*

Respecto a los cambios en el mejoramiento académico de los centros, la investigación realizada por el Banco Mundial (1996) arroja que son especialmente los padres, en un 53%, quienes perciben que ha habido mejoría en el nivel académico de los centros autónomos; le siguen los maestros con un 45%, y los miembros del consejo y directores con un 42.7% y 41%, respectivamente. Parecería haber un mayor acuerdo sobre mejoramientos en la asistencia y puntualidad de los maestros. En este tema, son los propios maestros, en un 69% quienes perciben que han mejorado, le siguen los directores en un 61.8%, mientras los padres y miembros del Consejo, perciben cambios positivos en un 56.5% y 54.7%, respectivamente. Los mayores gastos incurridos por los centros autónomos no permiten concluir que hubo mejoramientos en la eficiencia de estos centros.

Cuadro 23
REUNIONES DE CDC/CEM^a

Asistencia de miembros del Consejo	Porcentajes
Asisten los padres de familia integrantes del CD	30.7
Asisten los profesores integrantes del CD	76.9
Asisten los alumnos integrantes del CD	15.4
Se reorganizan los Consejos por inasistencia	61.4

Fuente: Lucio, Rafael. (1996)

^a Sobre la base de la asistencia a 13 reuniones de consejos directivos de centros autónomos y consejos de educación municipal en los departamentos de Managua, León y Matagalpa.

Para concluir, es importante señalar que el manejo descentralizado de los fondos transferidos a los centros autónomos, si bien implica para los centros disponer de sus propios recursos, lo que permitiría un uso más eficiente de los mismos, también plantea algunos problemas en las condiciones actuales del proceso de reforma:

1. El MED no cuenta con las instancias de control administrativo y financiero para dar seguimiento a los más de 500 centros que se han acogido a la fecha al régimen de autonomía. Es posible que se cuente con que este control sea realizado por los consejos directivos de los mismos centros. Sin embargo, su poca experiencia en estos asuntos, coloca casi exclusivamente en manos del director el control de los recursos, lo que, de no existir algún mecanismo de control, puede prestarse a abusos. A esto se agrega la falta de una clara reglamentación sobre el alcance de la participación en la gestión, lo que impide a los consejos directivos contar con un asidero legal para su funcionamiento.
2. Los directores de los centros autónomos, de acuerdo con el reglamento de educación primaria y secundaria, son profesores de educación media, en cuya formación no intervienen asignaturas de orden administrativo. Se han realizado esfuerzos de capacitación y apoyo por parte de MED, pero según la opinión de algunos directores y docentes entrevistados, las labores administrativas y la gestión financiera del centro, les está absorbiendo una parte significativa de su tiempo, en detrimento de las tareas de orden académico. "Las condiciones económicas dificultan la autonomía; el rendimiento es un proyecto a largo plazo, por ahora lo más difícil es resolver los problemas económicos del centro", manifestó la directora

de un pequeño centro escolar rural. Será entonces, que la gestión económica se está convirtiendo en la gestión por excelencia, dejando de lado los verdaderos objetivos de la educación como acertadamente admite Samoff (1993) sobre las experiencias de varios países en desarrollo.

3. Si bien existen algunas normativas del MED sobre el uso de los fondos, tanto los propios como las transferencias del MED, en la práctica y quizá explicado por los bajos salarios del personal, la mayor parte de los fondos se destinan a sueldos y beneficios al personal, siendo mínimas las cantidades dedicadas a mantenimiento, inversiones o compra de material educativo. En este caso, a menos que el MED se ocupe de la adecuada provisión de insumos educativos, lo que se vivirá en las escuelas pese a la autonomía será una persistencia de la escasez de materiales educativos.

4. Descentralización y equidad

Es importante recordar los bajos niveles del gasto público por estudiante en el país, derivados de la situación de pobreza ya descrita, donde el PIB per cápita apenas alcanza a \$422 dólares al año (Banco Mundial, 1996). A lo anterior se agrega la desigual distribución del ingreso, lo que hace que el análisis de descentralización educativa se inscriba en un trasfondo de profunda inequidad social para la mayoría de la población nicaragüense, y que se expresa fundamentalmente en los altos niveles de pobreza en que vive la mayoría de la población, especialmente en las zonas rurales. En educación, al tratar de conceptualizar la equidad, se deben considerar al menos cuatro aspectos ligados a la igualdad en: a) el acceso o en la oportunidad de participar en la escuela, el alcance escolar, es decir, en lograr un número similar de años de estudio; b) los conocimientos, es decir, igualdad en el nivel de calidad y en los tipos de conocimiento a que los estudiantes son expuestos; y c) los beneficios que se obtienen en la sociedad a través de la educación, en lo que se refiere a ocupaciones, ingresos, status, entre otros (Stromquist, 1995:183). Las condiciones de igualdad señaladas son precondiciones para lograr la equidad, pero no son suficientes para alcanzarla. En síntesis, la búsqueda de equidad no puede asegurar iguales resultados, pero sí fortalecer la posibilidad de que éstos puedan ser alcanzados. De esta manera, la sola distribución de recursos similares no sería suficiente, haría falta establecer algunos mecanismos compensatorios que permitan asegurar estas posibilidades.

a) *Indicadores por departamentos*

Teniendo en cuenta las profundas disparidades regionales que existen en el país, para analizar el impacto que la descentralización podría tener en la equidad se incluyeron todos los departamentos para aquellos indicadores que fue posible construir a partir de la información disponible. De esta manera, se puede obtener una visión global del país. A fin de analizar la probable relación entre estos indicadores y el proceso de descentralización se construyó el cuadro 24 que muestra la tasa de escolarización entre 1993 y 1995, el gasto público por estudiante en esos años y la relación alumnos/maestro para el mismo período. Para medir el avance del proceso de descentralización se elaboró un índice tomando en cuenta el número de estudiantes inscritos en los centros autónomos en cada departamento del país. La comparación fue efectuada ordenando los departamentos de acuerdo con el

grado de avance de la descentralización medida en los términos indicados. En el primer bloque se incluyeron aquellos departamentos que más han avanzado en el proceso de descentralización. En estos se observa una mejoría en cuanto a las tasas de escolaridad (cuyo promedio se elevó de 0.62 a 0.68), lo cual indicaría que han mejorado los niveles de acceso en esos departamentos.

Sin embargo, el gasto gubernamental por alumno muestra una disminución en todos los casos con excepción de Carazo, que presenta un incremento sustancial. En el último bloque se muestran los mismos indicadores para aquellos departamentos que menos han avanzado en cuanto al proceso de descentralización y donde habría una disminución marcada en la tasa de escolarización (cuyo promedio bajó de 0.62 a 0.52). Esto indicaría que han empeorado las condiciones de acceso a la educación o, lo que es lo mismo, habrían departamentos que se están quedando rezagados en su avance hacia una mayor cobertura de la población escolar. El gasto educativo igualmente muestra una disminución en estos departamentos.

El diferente comportamiento de la tasa de escolarización entre estos dos bloques de departamentos podría, por lo menos en parte, explicarse por el hecho que el primer bloque ha podido compensar la reducción del gasto gubernamental con los copagos generados por los centros autónomos. El segundo bloque genera menos copagos, por cuanto incluye departamentos en general más pobres y mucho menos descentralizados. Hay que destacar que la distribución del gasto educativo, ya sea antes de la reforma o después, no parece obedecer a un criterio de asignación por niveles de pobreza, ya que por ejemplo, el departamento donde el gasto es mayor, Carazo, no se ubica entre los más pobres. Le siguen Madriz, Boaco y Chontales que sí están entre los más pobres. No así el caso de Rivas, que tiene un gasto similar a éstos, pero presenta un menor nivel de pobreza. No parece tampoco haber habido ningún intento de compensar financieramente los departamentos más atrasados después de la reforma, ya que el gasto gubernamental parece haber bajado, inclusive más, en el último bloque.

En general, es posible afirmar que a la fecha, después de muchos años de una política dirigida hacia su extensión, el acceso a la educación primaria tiene una cobertura bastante amplia, que alcanza de manera más o menos adecuada a los sectores rurales. No así la educación secundaria y preescolar, cuyo carácter eminentemente urbano, dejaría fuera a un grupo importante de jóvenes del sector rural, que, en razón de la distancia, no puede acceder a ese nivel educativo. Por otra parte, en esta edad es cuando los jóvenes comienzan su incorporación al mercado de trabajo, o bien son requeridos por sus padres para apoyo en las labores agrícolas, lo cual les aleja la posibilidad de alcanzar este segundo nivel educativo. Teniendo en cuenta que la tasa de deserción es de un 14% anual a nivel nacional en la educación primaria, esto significa que alrededor de 100,000 niños anualmente en edad escolar no concluyen sus estudios por abandono de las aulas. Dejar solo en los padres de familia la provisión de los incrementos en el gasto educativo, puede más bien contribuir a aumentar la inequidad, pues en las escuelas ubicadas en localidades más pobres, la contribución de los padres de familia suele efectivamente ser muy reducida.

Cuadro 24
INDICADORES DE EDUCACIÓN POR DEPARTAMENTOS

Departamento	Tasa de Escolarización	Gasto por Alumno (US\$)	Alumnos/ Maestro	Índice de Descentralización
1993				
Chinandega	0.62	32.6	42	...
Matagalpa	0.48	31.4	43	...
Managua	0.68	22.9	43	...
Granada	0.64	36.2	35	...
Carazo	0.70	35.8	39	...
<i>D. Standard</i>	<i>0.09</i>	<i>6.4</i>	<i>3.3</i>	...
León	0.63	30.7	37	...
Boaco	0.53	36.7	35	...
Nueva Segovia	0.61	34.4	34	...
Madriz	0.57	39.6	34	...
Estelí
Rivas	0.72	36.8	35	...
Chontales	0.62	44.2	26	...
<i>D. Standard</i>	<i>0.48</i>	<i>24.3</i>	<i>37</i>	...
Jinotega	<i>0.08</i>	<i>6.4</i>	<i>3.8</i>	...
Masaya	0.50	35.3	37	...
RAAS	0.78	29.9	37	...
RAAN	0.53	83.7	30	...
Río San Juan	0.71	33.6	39	...
<i>D. Standard</i>	<i>0.60</i>	<i>41.0</i>	<i>54</i>	...
	<i>0.12</i>	<i>22.2</i>	<i>8.8</i>	...
1995				
Chinandega	0.64	29.2	38	0.40
Matagalpa	0.52	22.3	39	0.39
Managua	0.77	18.5	39	0.33
Granada	0.72	29.3	38	0.27
Carazo	0.74	53.6	30	0.25
<i>D. Standard</i>	<i>0.10</i>	<i>13.7</i>	<i>3.7</i>	<i>0.07</i>
León	0.73	25.7	38	0.19
Boaco	0.54	37.4	29	0.17
Nueva Segovia	0.55	31.3	32	0.15
Madriz	0.60	39.9	31	0.15
Estelí	0.77	31.4	31	0.13
Rivas	0.68	37.4	29	0.12
Chontales	0.62	36.0	33	0.12
<i>D. Standard</i>	<i>0.09</i>	<i>4.9</i>	<i>3.2</i>	<i>0.03</i>
Jinotega	0.48	28.0	37	0.09
Masaya	0.74	28.5	35	0.08
RAAS	0.39	31.9	32	0.05
RAAN	0.55	26.7	36	0.03
Río San Juan	0.44	26.8	39	0.03
<i>D. Standard</i>	<i>0.13</i>	<i>2.1</i>	<i>2.6</i>	<i>0.03</i>

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED.

^a El gasto por alumno fue estimado en base al pago de salarios y transferencias (cuadro 12).

Otro aspecto que vale la pena subrayar es que, conforme el cuadro A.14, un 20% de los estudiantes de primaria a nivel nacional asisten a escuelas multigrado, que generalmente no ofrecen la primaria completa y en muchos casos operan con uno o dos docentes solamente, por lo que, tanto la oportunidad de concluir este nivel de estudios como la calidad de la educación recibida presenta diferencias con las escuelas urbanas. En algunas zonas del país, con mayoría de población rural, Madriz, Boaco, Jinotega, Matagalpa, más de un 40% de los estudiantes asisten a este tipo de escuelas primarias. Finalmente, la ausencia de pruebas administradas nacionalmente impide medir adecuadamente el rendimiento escolar. Sin embargo, al analizar la tasa de reprobación de primer grado de primaria, que es una de las causas más conocidas de deserción y posterior abandono escolar, para el año 1994 muestra que de los 17 departamentos del país, en 13 de ellos ésta es mayor al 30% (MED, 1994). Esto implica que las posibilidades de alcanzar un nivel adecuado de escolaridad se van alejando para muchos de los niños repitentes.

b) *Indicadores por establecimiento*

Como se pudo observar en la sección 3, el costo de la educación por establecimiento, es más elevado en algunos centros que en otros ya que disponen de mayores recursos, especialmente por concepto de aportes familiares. Esta distribución se detalla en el cuadro 25. Para cubrir el nivel de costos señalados, se cuenta con la asignación presupuestaria del MED, cuyo detalle aparece en el cuadro 20 y el aporte de las familias, el cual está marcando las diferencias, ya que un mayor aporte familiar permite a los centros contar con un mayor nivel de ingresos y en consecuencia, cubrir sus necesidades en forma más holgada que otros, en los cuales los aportes son menores. Estas diferencias en los aportes familiares tienen relación directa con el tamaño de los centros y su localización, ya que aquellos en zonas urbanas reciben mayores contribuciones que los centros escolares pertenecientes a las zonas rurales o suburbanas.

Los centros que disponen de mayores niveles de ingresos también pueden ofrecer mejores condiciones salariales a sus trabajadores, incluidos los profesores. De acuerdo con la información presentada en el cuadro A.13 del anexo, el sueldo promedio mensual de los trabajadores del sector educación en el país es de \$79 dólares. Igualmente, conforme a la información detallada en la sección III.2, el sueldo promedio/mes de un maestro de primaria estaría en el orden de \$70 dólares y de un maestro de secundaria sería de alrededor de \$104 dólares. En los establecimientos analizados, se observa la distribución presentada en el cuadro 26. De acuerdo con este cuadro, basado en la información individualizada para cada centro analizado para este estudio, se observa una tendencia a una mayor diferenciación salarial entre aquellos centros donde los padres de familia por sus condiciones socio-económicas, pueden efectuar aportes mayores y aquellos centros donde los padres de familia no están en condiciones de hacer aportes significativos.⁸

Esta diferenciación es mayor en secundaria, donde el centro que ofrece las mejores condiciones salariales duplica al que ofrece las condiciones salariales más reducidas. Igualmente se observa una desviación standard mayor en secundaria que en primaria, lo que indicaría que existen mayores discrepancias entre los centros analizados en ese nivel educativo.

Cuadro 25
COSTO EDUCATIVO PER CÁPITA ANUAL
 en centros autónomos seleccionados^a, 1996 (dólares)

	C. A. Secundaria	C. A. Primaria
Costo mínimo	43.0	25.3
Costo máximo	69.8	37.3
Costo promedio	54.0	33.2
<i>Desviación standard</i>	10.0	4.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED (1996) Informes de Ingresos y Egresos

^a Incluye el análisis de datos de 16 centros autónomos de los departamentos de Managua, León y Matagalpa.

Cuadro 26
COSTO SALARIAL^a PROMEDIO MENSUAL
 en centros autónomos seleccionados^b 1996 (dólares)

	Secundaria	Primaria
Mínimo	90.3	81.1
Máximo	186.2	98.2
Promedio	138.4	89.4
Desviación Standard	29.5	5.8

Fuente: Elaboración propia en base a información del MED (1996) Informes de Ingresos y Egresos.

^a El costo salarial incluye además del salario monetario, bonificaciones, prestaciones y beneficios sociales que reciben los trabajadores. ^b Incluye el análisis de datos de 16 centros localizados en los departamentos de Managua, León y Matagalpa.

5. Factores determinantes del impacto de la descentralización sobre la eficiencia y la equidad

Es importante tener en consideración que los cambios en las políticas educativas no son fácilmente observables en el corto plazo, más bien se trata de procesos cuyos resultados se alcanzan en plazos medios o largos. Esto no excluye la necesidad siempre presente de realizar evaluaciones periódicas que, sobre todo en un proceso complejo como es la descentralización, deben hacerse en forma permanente a fin de efectuar los ajustes que se juzguen necesarios para una buena marcha del proceso. La descentralización que se viene implementando en Nicaragua, tal como se había anotado, debería responder al cumplimiento de varios objetivos:

- mejorar la eficiencia interna del sistema al acercar la administración y la gestión a los usuarios directos.
- disminuir las presiones fiscales al compartir la responsabilidad por la prestación de los servicios.
- ayudar a los procesos de democratización al favorecer la participación de los usuarios en la gestión local de los servicios.

Los análisis realizados, expuestos como tendencias preliminares en este informe, indicarían una mayor participación de los padres de familia, no sólo al compartir la responsabilidad financiera, sino también en materia de decisiones, lo cual podría contribuir a favorecer el avance de la democratización de la educación.

En cuanto a la eficiencia interna del sistema, por la insuficiencia de la información disponible y el corto período de tiempo transcurrido desde el inicio del proceso, no es posible confirmar mejoras substanciales en cuanto a rendimiento académico, aunque se observan algunos aumentos en las tasas de retención, especialmente en Matagalpa, donde ha habido una mejoría significativa en este aspecto.

Por otra parte, como resultado de los cambios organizativos en curso, más bien ha aumentado el personal dedicado a labores administrativas, lo cual es congruente con las nuevas exigencias de rendición de cuentas sobre los ingresos y egresos de los centros. Este aspecto deberá ser evaluado una vez que se vaya consolidando el modelo de descentralización que se viene implementando.

Tal como se ha señalado, el proceso de descentralización de los servicios educativos en Nicaragua se inició en 1993, lo cual hace que la maduración de esta política todavía no alcance su expresión completa, no solo por el efecto a plazos más largos de las políticas educativas, sino porque el avance en el proceso de descentralización ha sido gradual, como se pudo observar en el cuadro 24 que muestra los diferentes niveles de avance en dicho proceso en 1995, medido en términos de número de alumnos inscritos en los centros autónomos. Conforme a la información presentada en dicho cuadro, los cinco departamentos que han avanzado más en cuanto a la descentralización, también muestran avances en términos de tasas de escolarización, pero a la vez, otros departamentos que han avanzado a ritmos más lentos, también han mejorado en ese indicador.

Por lo anterior, puede ser prematuro imputar los avances señalados en cuanto al mejoramiento de la cobertura y en la disminución del número de alumnos a atender por cada maestro, o al proceso de descentralización en sí mismo; más bien se podría afirmar que los cambios que se están observando son el resultado de una política educativa que está privilegiando el aumento de la cobertura en la educación primaria y el aumento de la retención escolar. Vale la pena anotar, sin embargo, que los departamentos que han avanzado menos en el proceso de descentralización, son también los que muestran un menor grado de mejoramiento en los indicadores analizados, lo que puede explicarse por haber sido objeto de una atención menor por parte del MED, tal como los departamentos del Atlántico, cuya tasa de escolarización ha disminuido en los años analizados, mostrando también una reducción en el gasto público por alumno. Es previsible que con la aplicación de la nueva forma de asignación presupuestaria utilizada a partir de septiembre de 1996, la que contemplaría factores de equidad, estos indicadores podrían mejorarse.

Tal como se expuso en el capítulo III, las formas de asignación presupuestaria no se modificaron en el período analizado, manteniéndose el mismo monto dedicado al pago a los profesores de los centros autónomos que antes de la firma de los convenios de autonomía. Lo que sí se ha modificado son los beneficios a los docentes, que en los centros autónomos han mejorado, especialmente como resultado de los aportes de los padres de familia, existiendo establecimientos de secundaria que ofrecen a sus empleados condiciones salariales que duplican las de otros centros que cuentan con aportes familiares más reducidos. La política de incentivos prevista para beneficiar a maestros de las zonas rurales, tomando como base el aporte de los padres de familia y complementado con fondos del

Banco Mundial para aquellas localidades que por sus condiciones de pobreza no pueden realizar este aporte, puede ser significativa para no disminuir y quizá hasta aumentar los niveles de cobertura en el área rural.

Por otra parte, dado el apoyo que este organismo está prestando al proceso de descentralización, parece oportuno señalar algunas de sus recomendaciones de nivel general sobre los procesos de descentralización: "el objetivo de aumentar la autonomía es permitir flexibilidad en la combinación de recursos y por consiguiente, mejorar la calidad, pero no ahorrar recursos. Por este motivo, no es necesario que la autonomía institucional comprenda la generación local de recursos, sino solo el control sobre su distribución" (Banco Mundial 1995: 95).

Es importante señalar además, que la eficiencia de la educación no se logra solamente con incentivos a los maestros, éste es un componente fundamental, pero no es suficiente, hace falta también su adecuada preparación. En algunos centros visitados, inclusive algunos de los llamados Categoría A, se encuentran maestros que imparten asignaturas para las que no tienen la necesaria preparación formal. Es necesario mencionar, además, la adecuada provisión de insumos educativos. La actual desconcentración administrativa que está llevando a cabo el MED, a través de las direcciones departamentales de educación pueden ser un vehículo importante para facilitar que las diferentes localidades reciban la dotación correspondiente de materiales educativos, para apoyar el mejoramiento de la educación. Adicionalmente, en la búsqueda de la equidad no solamente es necesario asegurar el acceso, tratando de mejorar la cobertura, sino también asegurar una calidad aceptable, lo cual deberá ser una tarea importante a emprender, dadas las disparidades señaladas para los sectores rurales y las que se están generando en los centros, como resultado de las diferencias en los aportes familiares, que permiten la contratación de profesores con mejores sueldos.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El sistema educativo de carácter público en Nicaragua, tiene bajo su responsabilidad directa al 80% de un poco más de un millón de estudiantes inscritos en el sistema escolar, de ahí la importancia que reviste para los nicaragüenses los cambios en las políticas educativas. En 1990, con el triunfo electoral de la presidente Chamorro, al igual que en 1979 con el triunfo de la revolución Sandinista, a la educación nicaragüense se le exigieron transformaciones profundas, acordes con el modelo de sociedad que cada uno de los gobiernos ha buscado construir. Así, el sistema educativo desde 1979 ha enfrentado a cambios fundamentales en su concepción, currículum y formas de organización. La educación entendida como agente impulsor de cambios sociales es el presupuesto detrás de ambos procesos de reforma. El carácter popular de la educación en el gobierno Sandinista llevó a una considerable ampliación de la oferta y la demanda educativa, siendo la organización regional y municipal, con amplia capacidad de decisión en cuestiones administrativas concentradas en las direcciones regionales, el vehículo fundamental a través del cual funcionaba el sistema educativo. En 1990 se planteó un nuevo proyecto educativo centrado en tres aspectos fundamentales: la transformación curricular, la descentralización y la moralización de la juventud.

La descentralización de los servicios educativos se considera parte fundamental de la política educativa y es asumida además, como la condición básica para el éxito de las reformas en la medida en que se convierte en portadora de uno de los ejes fundamentales de la política educativa: la co-responsabilidad de los padres de familia en la educación de sus hijos, expresada tanto con su contribución económica al centro escolar, como participativa a través de su incorporación con carácter decisorio a los consejos directivos de los centros autónomos. El impulso a la descentralización no está sustentado solamente en la búsqueda de un reordenamiento administrativo o fiscal, sino en una nueva concepción del Estado, donde éste ya no es el único responsable por la prestación de los servicios educativos. Esta concepción reconoce múltiples agentes sociales que deben y pueden asumir esta responsabilidad, de manera primordial los padres de familia, principales actores en la educación de sus hijos. La eficiencia interna del sistema, otro de los objetivos a lograr con la descentralización, se alcanzará en la medida que el centro administre sus propios recursos, tanto los presupuestarios como los que obtenga por aportes de las familias, y exista un control activo por parte de éstas sobre el uso y destino de los fondos. Bajo estos principios, la descentralización en Nicaragua, después de un breve ensayo con tres municipalidades para trasladarles a éstas la responsabilidad por los servicios educacionales a nivel local, que demostró en la práctica poca efectividad para el logro de los objetivos perseguidos, se ha continuado bajo el esquema de la autonomía escolar, trasladando a los consejos directivos, la responsabilidad por la gestión administrativa y académica del centro, conservando el Estado la propiedad por las instalaciones y activos del mismo. Estos consejos directivos están formados mayoritariamente por los padres de familia, quienes se pretende asuman un papel cada vez más protagónico en la conducción del centro.

Por otra parte, la descentralización en Nicaragua ha sido impulsada en el contexto de un gobierno que busca promover la democratización del país, razón por la cual el avance hacia la descentralización de los centros escolares ha sido gradual, como resultado de un proceso de amplias negociaciones, acuerdos y concesiones. Para la firma de un convenio de autonomía, cada centro escolar debe reunir un 50 por ciento más una de las firmas de los docentes del mismo, lo que no siempre ha sido fácil, por la oposición inicial de algunos de los sindicatos magisteriales, quienes argumentan los siguientes aspectos: a) amenazas a su estabilidad laboral, por cesar su relación contractual con el Estado y pasar a establecerla con el consejo directivo del centro escolar; b) la posible privatización implícita o explícita que pudiera estar detrás del traspaso a los Consejos directivos de la responsabilidad por los centros; y c) las contribuciones de los padres de familia, lo que, según sus argumentos, pudiera dejar fuera del ámbito escolar a un número significativo de niños cuyos padres no pueden aportar económicamente en razón de sus condiciones de pobreza.

Las reformas constitucionales aprobadas en 1995 asegurando la gratuidad en la enseñanza primaria y la voluntariedad del pago en la educación secundaria, han hecho disminuir las tensiones sobre estos aspectos. Para 1995, un 23% de los estudiantes a nivel nacional estaban inscritos en centros autónomos y la meta es llegar a 1999 con la totalidad de los centros escolares bajo el régimen de autonomía escolar. Por su parte el MED en 1996 transfirió un 33% de su planilla de sueldos directamente a los centros autónomos y a las municipalidades. En cuanto al mecanismo de asignación presupuestaria, hasta agosto de 1996 había sido efectuado mediante el traslado de la planilla de pago del centro conforme al número de personal que éste tenía al momento de la firma del convenio. Esto implicaba, en la práctica, una asignación por profesor y significaba grandes disparidades entre las asignaciones correspondientes a los centros. Después de esa fecha, el mecanismo de asignación pasó a ser una cuota por estudiante matriculado y retenido, la cantidad de personal administrativo, los sueldos promedio y otros gastos administrativos del centro. Esta nueva forma de asignación tendería a promover la retención escolar y la competencia entre los centros para atraer y retener estudiantes.

A continuación se presentan las principales conclusiones que sugiere la revisión de la experiencia de la reforma educativa en Nicaragua. Es importante señalar que las políticas educativas muestran sus verdaderos resultados en el mediano y largo plazo. Por otra parte, el avance gradual de la descentralización, que desde su inicio en 1993 hasta la fecha, solamente cubre un número limitado de centros escolares, poco más de 500 en un universo de 4,800 a nivel nacional, hace difícil plantear conclusiones definitivas, pues la referencia es a un proceso en marcha, sobre el cual se van introduciendo modificaciones y ajustes en forma permanente. Sin embargo, dada la importancia de las evaluaciones periódicas sobre un proceso complejo que involucra a una proporción importante de la población, se adelantan algunas conclusiones que pese a la precariedad de los datos con que cuenta el sistema educativo, pueden aportar al conocimiento de este proceso que ha sido objeto de amplia polémica en el país.

a) *Co-responsabilidad de los padres de familia*

En los centros autónomos visitados es posible observar el genuino interés de maestros, padres de familia y directores por participar en la educación, pese a las limitaciones de

recursos que se viven en los centros escolares públicos. El bajo nivel de gasto en la educación básica en el país (\$39.5 dólares en promedio anual por estudiante de primaria, mientras el promedio en América Latina es de \$117 dólares y en Estados Unidos y Canadá ese promedio es de \$3,896 dólares, muestra claramente las restricciones a que esta sometida la educación básica en el país. Por lo tanto, el aporte de las familias se ha convertido en una contribución importante para cubrir el costo educativo en los centros autónomos, oscilando entre el 58% de los ingresos de algunos centros hasta un 2% en aquellos centros de primaria donde el aporte de las familias es menor. Estimaciones recientes indican que esa contribución podría representar en 1996 un 20% adicional al presupuesto de gastos corrientes del MED. Con ese aporte se ha podido hacer frente a demandas por mejoras salariales de los maestros, llegando en algunos centros a duplicar los beneficios sociales recibidos. Con esos fondos, también están haciendo frente a pequeñas reparaciones y obras de mantenimiento, actividades deportivas y culturales, así como a modestos avances en el desarrollo académico de los centros, compra de equipos de cómputo, contratación de profesores para desarrollo artístico y cultural.

b) *Mecanismos de gestión*

El disponer de sus propios recursos, tanto los provenientes de las asignaciones presupuestarias como de los aportes de los padres permite a los centros autónomos responder más ágilmente a sus propias necesidades, aunque dentro de un estrecho margen, pues la mayor proporción se destina a salarios y beneficios al personal. A este respecto, es importante anotar que la falta de preparación de algunos directores en materia administrativa puede convertirse en un obstáculo en la búsqueda de la calidad educativa, toda vez que las labores administrativas y financieras les están consumiendo excesivo tiempo en detrimento de la vida académica del centro. Por otra parte, ni el MED ni el Ministerio de Finanzas, están asumiendo la tarea de dar seguimiento al manejo financiero de los centros autónomos, lo que puede prestarse a abusos, si no se establecen normativas y controles adecuados.⁹ El control que se espera ejerzan los consejos directivos sobre el uso y destino de estos recursos, tropieza con la falta de preparación de los padres de familia para esta compleja labor de supervisión. Además, prima la falta de normativas legales que establezcan claramente los alcances y límites de la participación en la gestión. Esto da al director un amplio margen para operar, por lo cual la capacitación de ambos, directores y padres de familia, deviene en una tarea de primer orden.¹⁰

c) *Eficiencia interna del sistema*

Para evaluar adecuadamente la eficiencia sería necesario medir los resultados alcanzados a la luz de los recursos utilizados. La falta de información sistemática hace difícil una evaluación en este sentido. Se observan, sin embargo, algunos avances en cuanto a la tasa de retención, la que en los centros autónomos es mayor que el promedio nacional, especialmente respecto a la educación secundaria que es el nivel donde más ha avanzado el proceso de descentralización. El mejoramiento en este indicador es derivado de una política explícita de favorecer la retención y sancionar una deserción mayor al 5%, la cual ha sido mayormente impulsada en los centros autónomos.

La no existencia en el país de pruebas de rendimiento administradas nacionalmente hace difícil una adecuada evaluación de resultados que permita medir los logros de la autonomía en materia de rendimiento académico. Más bien, con la aplicación del nuevo mecanismo de asignaciones presupuestarias que prevé sanciones para la deserción escolar, podría propiciarse una mayor laxitud en los mecanismos de aprobación, para evitar las deserciones por este concepto, lo que en el mediano plazo puede afectar seriamente la calidad de la educación. En tal sentido, las pruebas de evaluación que está preparando el MED para su próxima aplicación en todas las escuelas, pueden contrarrestar estos efectos negativos. De primer orden para la eficiencia del sistema educativo es la formación de los maestros, lo cual amerita una atención especial. Las tendencias anotadas sobre la baja demanda que presentan las carreras ligadas al magisterio hacen necesario emprender acciones encaminadas no solamente a atraer a jóvenes aptos hacia estas carreras, sino a una mejor formación de los actuales maestros. Una mayor vinculación entre el MED y las universidades del país en la formación de maestros puede brindar al MED la oportunidad de ampliar la cobertura en este esfuerzo.

d) *Mecanismos de participación*

Los mecanismos de participación establecidos abren la vía para un mayor involucramiento de los padres de familia en la educación de sus hijos. Además, el carácter decisorio que se les ha impreso a los consejos directivos está propiciando un mayor interés de la comunidad educativa, especialmente las familias, por la conducción del centro, rompiendo de esta manera con un aislamiento que no ha favorecido a las escuelas. Si bien el ámbito de decisiones de los consejos directivos ha estado centrado fundamentalmente en la gestión administrativa del centro, éstos se encuentran facultados para ejercer un involucramiento mayor en cuestiones académicas, lo que estaría propiciando una mayor democratización de la administración de la educación, al incorporar en estos temas a la comunidad educativa y a los padres de familia. Por otra parte, la participación mayoritaria de los padres de familia en los consejos y la necesidad por parte del director de contar con su acuerdo para las diferentes decisiones, estarían propiciando un estilo de liderazgo entre los directores de los centros de mayor capacidad de diálogo y negociación, lo cual abonaría en favor de la democratización. Es posible que las iniciativas que está desplegando el MED para la aprobación de la Ley que regule el funcionamiento de los Consejos Directivos de los centros autónomos, permitan obtener en el corto plazo dicha aprobación, lo que facilitaría en gran medida el funcionamiento de estos organismos.

e) *Sobre la equidad*

En materia de equidad, entendida no sólo como la distribución territorial de los recursos educativos, sino también como la igualdad de oportunidades, en términos de acceso y calidad, es importante recordar el trasfondo de profunda inequidad social en que vive la población del país, donde las condiciones de ruralidad marcan la mayor carencia de recursos básicos e ingresos. A la fecha, después de muchos años de una política dirigida hacia su ampliación, la educación primaria tiene una cobertura bastante general, que alcanza de manera más o menos adecuada a los sectores rurales, aun cuando, como ya se explicó, no siempre es posible en las zonas rurales acceder a la primaria completa. De ahí que uno de

los retos de la política educativa actual es mantener e inclusive aumentar esa cobertura, mejorando efectivamente la calidad de la educación que se imparte. La educación secundaria por su parte, está bastante lejos de alcanzar niveles óptimos de cobertura. Por lo anterior, la tendencia a supeditar a la descentralización el éxito de las distintas reformas en curso para mejorar la calidad, llevando mayores beneficios a los centros autónomos o bien a aquellas localidades donde hay un mayor número de centros bajo el régimen de autonomía puede, a la larga, generar una mayor inequidad. En los departamentos del país donde el avance de la descentralización ha sido mayor, también se observan aumentos en el nivel de cobertura entre 1993 cuando dio inicio el proceso de descentralización y 1995. En general, en 12 de los 17 departamentos del país se notan aumentos en dicho indicador, con excepción de Masaya, Jinotega y los tres departamentos del Atlántico. Estos departamentos, donde el avance hacia la descentralización ha sido menor alcanzando en promedio un 6% de la población escolar, están comenzando a mostrar rezagos en sus indicadores de cobertura.

Por otra parte, la disminución del gasto educativo que se viene observando, puede ser igualmente peligrosa para el futuro desarrollo del país, el que cada vez más, a nivel mundial, se asienta sobre una educación de calidad. En tal sentido, colocar solamente en las familias la responsabilidad por los necesarios incrementos en el gasto educativo, puede contribuir a mayores niveles de inequidad. Las diferencias que en este sentido se están observando entre establecimientos educativos donde las familias de los alumnos pueden hacer aportes mayores y aquellos donde las familias no están en condiciones de contribuir económicamente, pueden estar marcando una pauta de diferenciación que lleve a mayores niveles de inequidad.

Teniendo en cuenta lo expuesto sobre el gasto educativo y el nivel de pobreza del país, las necesidades del sistema educativo son enormes y son cuantiosos los recursos que faltan para asegurar una educación de calidad a todos los estudiantes. Por lo expuesto, es necesidad de primer orden aumentar el nivel del gasto educativo para la educación general básica. Teniendo como objetivo la equidad, una parte importante de los recursos adicionales obtenidos debería ser puesta a disposición de las escuelas ubicadas en las localidades más pobres, donde la contribución de los padres es prácticamente inexistente, lo que permitiría establecer los mecanismos de compensación necesarios. Adicionalmente, el énfasis que se está otorgando a la educación primaria, cada vez más está orientando los recursos hacia ese nivel educativo, mientras en la secundaria se espera que cada vez sea mayor la contribución de los padres de familia invirtiendo de esta manera la estructura del financiamiento en la educación secundaria, aumentando la proporción de las familias y disminuyendo el aporte estatal. Por ello, es válido tener en cuenta el análisis de otras experiencias donde se advierte que para que la descentralización eleve la calidad y reduzca la desigualdad, el proceso necesita todavía la presencia del Gobierno central y la voluntad de encausar los recursos necesarios a las regiones y escuelas más pobres.

Por último, es necesario que los avances y las experiencias alcanzadas en materia de descentralización en el país, cuenten con una normativa legal que asegure su permanencia, a fin de evitar que nuevamente, los comicios electorales impriman un vuelco a la aplicación de esta política, perdiendo las oportunidades que este proceso ha abierto en materia de participación de los padres de familia y de la comunidad en la educación.

Notas

1. A pesar de estos argumentos, poco después se estableció el pago del Impuesto General de Ventas -IGV- sobre todos los servicios públicos.
2. El modelo ha sido señalado por el Banco Mundial como similar al seguido en las escuelas de Chicago y conocido en inglés como "sitebased management".
3. El 13 de febrero de 1997 se firmó el Acuerdo Ministerial No. 020-97, mediante el cual se establece la normativa a seguir para el funcionamiento y composición de los consejos escolares.
4. Se establecen cuatro categorías de centros. A: con más de 500 estudiantes, B: con menos de 500 estudiantes. Núcleos A: núcleos educativos rurales con más de 500 estudiantes y núcleos B: núcleos educativos rurales con menos de 500 estudiantes.
5. A partir de septiembre de 1996 se estableció una nueva forma de asignación por recomendación del Banco Mundial como un mecanismo para favorecer la retención escolar. Hasta esa fecha, la transferencia estaba constituida por la sumatoria de los cheques individuales a los profesores y personal del centro.
6. Excepto en los departamentos de Granada, Matagalpa y Chontales, en que existen municipios bajo convenios de descentralización municipal, las transferencias a los municipios descentralizados incluyen fondos por otros conceptos, además de los sueldos. Por esta razón, especialmente en Granada, la proporción de fondos transferidos es mayor a los sueldos pagados en ese departamento.
7. La estimación está basada en la cuota pagada por los estudiantes, más los pagos por diferentes servicios cobrados por los centros autónomos, tal como se indica en este informe.
8. De acuerdo con dicha información, son fundamentalmente los centros escolares más grandes, localizados en las zonas urbanas, los que presentan mayores aportes de los padres de familia.
9. Aunque es de señalar la presencia de la Contraloría General de la República, quien ha detectado e informado al MED de los problemas encontrados en la gestión financiera en algunos centros autónomos.
10. El 13 febrero de 1997, se firmó el acuerdo ministerial No. 020-96 en el que se establecieron algunas normativas que pueden ayudar al funcionamiento de los consejos.

ANEXOS

Cuadro A1
EDUCACION PREESCOLAR 1995
Número de Alumnos

Departamentos	Matrícula Inicial total	Matrícula C.E.Públicos	%	Matrícula C. E. Privados	%
Nueva Segovia	3,068	942	31 %	2,126	69 %
Madriz	1,625	1,125	69 %	500	31 %
Estelí	7,263	2,538	35 %	4,725	65 %
Chinandega	7,315	4,370	60 %	2,945	40 %
León	11,780	5,293	45 %	6,487	55 %
Managua	28,598	12,464	44 %	16,134	56 %
Masaya	6,036	3,373	56 %	2,663	44 %
Carazo	3,161	1,899	60 %	1,262	40 %
Granada	3,806	1,498	39 %	2,308	61 %
Rivas	3,407	2,017	59 %	1,390	41 %
Boaco	2,685	1,364	51 %	1,321	49 %
Chontales	3,257	1,805	55 %	1,452	45 %
Jinotega	3,978	1,994	50 %	1,984	50 %
Matagalpa	4,980	1,830	37 %	3,150	63 %
RAAN	2,851	2,563	90 %	288	10 %
RAAS	3,872	1,999	52 %	1,873	48 %
Río San Juan	1,463	1,230	84 %	233	16 %
Total Nacional	99,145	48,304	49 %	50,841	51 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática.

Cuadro A2
MATRICULA INICIAL DE PRIMARIA 1995
Número de Alumnos

Departamentos	Total General	Total C.E.Públicos	%	C.E.Privados Subvenc.	%	C.E.Privados No Subvenc.	%
Nueva Segovia	24,669	23,679	96%	705	3%	285	1%
Madriz	18,787	18,129	96%	222	1%	436	2%
Estelí	33,325	29,011	87%	3,413	10%	901	3%
Chinandega	67,203	60,688	90%	1,297	2%	5,218	8%
León	65,634	54,521	83%	8,668	13%	2,445	4%
Managua	198,536	150,916	76%	19,013	10%	28,607	14%
Masaya	47,019	42,220	90%	1,714	4%	3,085	7%
Carazo	28,120	24,614	88%	2,113	8%	1,393	5%
Granada	31,009	27,638	89%	1,387	4%	1,984	6%
Rivas	27,485	25,603	93%	1,294	5%	588	2%
Boaco	22,906	21,827	95%	270	1%	809	4%
Chontales	26,972	22,114	82%	3,665	14%	1,193	4%
Jinotega	34,979	32,055	92%	2,458	7%	466	1%
Matagalpa	63,713	57,396	90%	3,954	6%	2,363	4%
RAAN	33,831	30,490	90%	2,705	8%	636	2%
RAAS	29,098	24,503	84%	4,094	14%	501	2%
Río San Juan	11,301	9,775	86%	83	1%	1,443	13%
Total Nacional	764,587	655,179	86%	57,055	7%	52,353	7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MED. Dirección de Informática.

Cuadro A3
MATRICULA INICIAL DE SECUNDARIA 1995
Número de alumnos

Departamentos	Total	C. E. Públicos	%	Privado Subvenc	%	Privado No Subvenc	%
Nueva Segovia	5,281	4,497	85%	357	7%	427	8%
Madriz	3,477	3,422	98%		0%	55	2%
Estelí	11,190	7,851	70%	2,224	20%	1,115	10%
Chinandega	16,531	12,118	73%	1,969	12%	2,444	15%
León	20,279	11,960	59%	4,043	20%	4,276	21%
Managua	85,194	64,569	76%	3,949	5%	16,676	20%
Masaya	14,650	10,990	75%	59	0%	3,601	25%
Carazo	9,598	8,495	89%	636	7%	467	5%
Granada	8,315	4,457	54%	449	5%	3,409	41%
Rivas	6,616	5,845	88%	145	2%	626	9%
Boaco	3,597	2,985	83%	223	6%	389	11%
Chontales	6,231	4,495	72%	1,100	18%	636	10%
Jinotega	4,839	4,022	83%	412	9%	405	8%
Matagalpa	12,846	9,719	76%	1,877	15%	1,250	10%
RAAN	6,111	4,463	73%	1,120	18%	528	9%
RAAS	4,618	3,512	76%	1,039	22%	67	1%
Río San Juan	1,297	907	70%	114	9%	276	21%
Total Nacional	220,670	164,307	74%	19,716	9%	36,647	17%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática.

Cuadro A4
COBERTURA EDUCACION PREESCOLAR 1995 (Número de Aumnos)

Departamentos	Población de 4-6 años	Matrícula Inicial total	Matrícula/ Población
Nueva Segovia	17,586	3,068	17%
Madriz	11,603	1,625	14%
Estelí	19,632	7,263	37%
Chinandega	36,049	7,315	20%
León	34,107	11,780	35%
Managua	102,988	28,598	28%
Masaya	22,786	6,036	26%
Carazo	13,688	3,161	23%
Granada	14,783	3,806	26%
Rivas	13,684	3,407	25%
Boaco	14,150	2,685	19%
Chontales	15,623	3,257	21%
Jinotega	25,484	3,978	16%
Matagalpa	43,426	4,980	11%
RAAN	20,867	2,851	14%
RAAS	24,662	3,872	16%
Río San Juan	9,478	1,463	15%
Total Nacional	440,596	99,145	23%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED, Dirección de Informática.

La población escolar es estimación propia con base en datos del Censo de 1995 y coeficientes utilizados por el INEC para la distribución regional.

Cuadro A5
COBERTURA EDUCACION PRIMARIA 1995 (Número de alumnos)

Departamentos	Población estimada de 7 a 12 años	Matrícula Inicial*	Matrícula/ Poblacion en edad
Nueva Segovia	23,515	24,669	1.0
Madriz	15,515	18,787	1.2
Estelí	26,252	33,325	1.3
Chinandega	59,378	67,203	1.1
León	56,179	65,634	1.2
Managua	166,812	198,536	1.2
Masaya	39,436	47,019	1.2
Carazo	23,689	28,120	1.2
Granada	25,585	31,009	1.2
Rivas	23,683	27,485	1.2
Boaco	23,583	22,906	1.0
Chontales	26,039	26,972	1.0
Jinotega	39,502	34,979	0.9
Matagalpa	67,314	63,713	0.9
RAAN	33,055	33,831	1.0
RAAS	42,191	29,098	0.7
Río San Juan	14,183	11,301	0.8
Total Nacional	705,911	764,587	1.1

* Incluye todas las Primarias: Regular y Extraedad

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED, Dirección de Informática.

La población en edad escolar fue estimada con base en el Censo de 1995, mediante coeficientes utilizados por el INEC para distribución departamental.

Cuadro A6
COBERTURA EDUCACION SECUNDARIA 1995 (Número de Alumnos)

Departamentos	Población estimada de 13 a 18 años	Matrícula Inicial	Matrícula/ Población
Nueva Segovia	19,245	5,281	0.3
Madriz	12,698	3,477	0.3
Estelí	21,485	11,190	0.5
Chinandega	46,507	16,531	0.4
León	44,001	20,279	0.5
Managua	136,037	85,194	0.6
Masaya	29,887	14,650	0.5
Carazo	17,954	9,598	0.5
Granada	19,391	8,315	0.4
Rivas	17,949	6,616	0.4
Boaco	15,907	3,597	0.2
Chontales	17,563	6,231	0.3
Jinotega	26,488	4,839	0.2
Matagalpa	45,137	12,846	0.3
RAAN	23,938	6,111	0.3
RAAS	29,604	4,618	0.2
Río San Juan	7,972	1,297	0.2
Total Nacional	531,763	220,670	0.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática.

La población en edad escolar fue estimada con base en el Censo de 1995, mediante coeficientes utilizados por el INEC para distribución departamental.

Cuadro A7
NICARAGUA. POBLACION URBANA Y RURAL CENSO 1995

REGIONES	DEPARTAMENTOS	POBLACION TOTAL	POBLACION URBANA	POBLACION RURAL	% URBANA
	EL PAIS	4,139,486	2,138,180	2,001,306	52%
	REGION I	420,102	159,358	260,744	38%
SEGOVIAS	ESTELI	168,936	85,780	83,156	51%
	MADRIZ	99,842	25,659	74,183	26%
	NVA SEGOVIA	151,324	47,919	103,405	32%
	REGION II	679,139	355,894	323,245	52%
OCCIDENTE	LEON	330,168	175,800	154,368	53%
	CHINANDEGA	348,971	180,094	168,877	52%
	REGION III	1,056,702	893,967	162,735	85%
MANAGUA	MANAGUA	1,056,702	893,967	162,735	85%
	REGION IV	672,913	331,457	341,456	49%
SUR	GRANADA	153,183	96,288	56,895	63%
	MASAYA	236,107	121,349	114,758	51%
	CARAZO	141,831	67,691	74,140	48%
	RIVAS	141,792	46,129	95,663	33%
	REGION V	261,990	108,534	153,456	41%
CENTRAL	BOACO	124,513	35,116	89,397	28%
	CHONTALES	137,477	73,418	64,059	53%
	REGION VI	578,860	167,214	411,646	29%
NORTE	MATAGALPA	364,790	107,919	256,871	30%
	JINOTEGA	214,070	59,295	154,775	28%
	REGION	469,780	121,716	348,024	26%
ATLANTICA	R.ATLANT. NORTE	175,405	41,550	133,855	24%
	R.ATLANT. SUR	223,500	63,607	159,893	28%
	RIO SAN JUAN	70,875	16,559	54,276	23%

Cuadro A8
EDUCACION PRIMARIA RURAL Y URBANA 1995 (Número de Alumnos)

Departamentos	Matr. Inicial	Total	Total	%	%
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Nueva Segovia	24,669	9,322	15,347	38%	62%
Madriz	18,787	6,716	12,071	36%	64%
Estelí	33,325	17,948	15,377	54%	46%
Chinandega	67,203	35,987	31,216	54%	46%
León	65,634	33,798	31,836	51%	49%
Managua	198,536	162,695	35,841	82%	18%
Masaya	47,019	25,862	21,157	55%	45%
Carazo	28,120	15,819	12,301	56%	44%
Granada	31,009	17,746	13,263	57%	43%
Rivas	27,485	9,847	17,638	36%	64%
Boaco	22,906	8,027	14,879	35%	65%
Chontales	26,972	14,202	12,770	53%	47%
Jinotega	34,979	10,710	24,269	31%	69%
Matagalpa	63,713	24,810	38,903	39%	61%
RAAN	33,831	6,985	26,846	21%	79%
RAAS	29,098	14,074	15,024	48%	52%
Río San Juan	11,301	2,033	9,268	18%	82%
Total Nacional	764,587	416,581	348,006	54%	46%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática.

Cuadro A9
EDUCACIÓN SECUNDARIA RURAL Y URBANA 1995 (Número de alumnos)

Departamentos	Total	Total	Total	%	%
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Nueva Segovia	5,281	4,500	781	85.2	14.8
Madriz	3,477	3,477	-	100.0	-
Esteli	11,190	10,729	461	95.9	4.1
Chinandega	16,531	15,854	677	95.9	4.1
Leon	20,279	18,275	2,004	90.1	9.9
Managua	85,194	80,645	4,549	94.7	5.3
Masaya	14,650	11,726	2,924	80.0	20.0
Carazo	9,598	9,062	536	94.4	5.6
Granada	8,315	8,088	227	97.3	2.7
Rivas	6,616	4,977	1,639	75.2	24.8
Boaco	3,597	3,597	-	100.0	-
Chontales	6,231	5,756	475	92.4	7.6
Jinotega	4,839	4,839	-	100.0	-
Matagalpa	12,846	12,538	308	97.6	2.4
RAAN	6,111	5,018	1,093	82.1	17.9
RAAS	4,618	4,015	603	86.9	13.1
Río San Juan	1,297	1,059	238	81.6	18.4
Total Nacional	220,670	204,155	16,515	92.5	7.5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED Dirección de Informática.

Cuadro A.10
EVOLUCIÓN DE INDICADORES BÁSICOS EN EDUCACIÓN

	1978	1990	1993	1995
<i>Población en Edad</i>				
Preescolar	-	369,200	433,517	440,596
Primaria (7-12)	451,400	647,998	695,212	705,911
Secundaria (13-17)	310,500	449,679	525,875	531,763
<i>Población Matriculada</i>				
Preescolar	9,000	63,200	79,382	99,145
Primaria	369,640	632,882	754,405	764,587
Secundaria	98,874	177,125	193,170	220,670
<i>Tasa Bruta de Escolaridad</i>				
Preescolar	-	0.2	0.2	0.2
Primaria	0.8	0.9	1.1	1.1
Secundaria	0.3	0.4	0.4	0.4
<i>Personal Docente</i>				
Preescolar	-	-	2,851	4,007
Primaria	9,986	19,022	19,337	23,022
Secundaria	2,720	4,865	4,369	5,541
<i>Alumnos por Profesor</i>				
Preescolar	-	-	28	25
Primaria	37	33	39	33
Secundaria	36	36	44	40
<i>Establecimientos de Enseñanza</i>				
Primaria				
Secundaria	2,402	4,030	4,714	4,847
	279	320	338	288 ^a

Fuente: MED, Dirección de Informática; De Franco & Sevilla, 1994; Arrfén & Matus, 1989; MAS, Jerarquización de Municipios, 1994.

^a No incluye educación técnica media y vocacional.

Cuadro A11
MINISTERIO DE EDUCACION. ASIGNACIONES POR PROGRAMAS (US miles)

	1993	1994	1995 (*)	1996
ADMINISTRACION	7,552.6	9,931.5	6,902.2	7,403.2
Ed. Preescolar	1,731.9	1,672.9	1,630.2	1,471.2
Ed. Primaria	31,594.4	27,552.6	30,249.0	27,170.1
Ed. Secundaria	7,268.4	6,617.6	6,629.9	6,652.5
Ed. de adulto	642.8	628.0	486.0	379.0
Ed. Especial	496.3	765.7	510.9	482.1
Form. Docente	1,658.3	1,108.1	981.3	921.8
SubTotal Programa	43,392.4	38,344.9	40,487.4	37,076.7
Gastos de Capital	264.4	1,742.8	1,098.3	13,583.2
TOTAL	43,656.9	40,087.7	41,585.7	50,659.9
Real Ejecutado(**)	51,209.5	58,832.3	57,503.3	
NUMERO DE ALUMNOS				
Ed. Preescolar	79,543	80,200	99,145	119,9
Ed. Primaria	737,476	750,849	764,587	784,413
Ed. Secundaria	186,722	192,632	220,670	227,290
Ed. técnica	15,242	14,880	13,521	
Ed. Especial	3,168	3,599	3,009	3,009
Form. Docente	8,907	6,023	6,338	7,176
Total Alumnos	1,031,058	1,048,183	1,107,270	1,141,868
GASTO POR ALUMNO (dólares)				
Ed. Preescolar	21.8	20.9	16.4	12.3
Ed. Primaria	42.8	36.7	39.6	34.6
Ed. Secundaria	38.9	34.3	30.5	29.3
Formacion docente	186.2	183.9	154.8	128.5
Ed. Especial	156.6	212.7	169.8	160.2
Gasto por Estud.	42.1	36.6	36.6	32.5

Fuentes: Elaboración propia en base a datos del MIFIN. Proyecto Presupuesto General de la Nación, Años 1993-1996.

MIFIN 1995 y 1996 Informe Liquidación del Presupuesto General del Ingresos y Egresos de la República.
Tipos de cambio:BCN Indicadores Económicos.

(*) En ese año se destinaron US\$14.4 millones a Inversiones adicionales al presupuesto asignado.

(**) MIFIN. Informe de Liquidación del Presupuesto.

Cuadro A12
MINISTERIO DE EDUCACION
ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS POR PROGRAMAS (porcentajes)

PROGRAMA	1993	1994	1995	1996
Administración	15%	21%	15%	17%
Ed. Preescolar	3%	3%	3%	3%
Ed. Primaria	62%	57%	64%	61%
Ed. Secundaria	14%	14%	14%	15%
Ed. de adultos	1%	1%	1%	1%
Ed. Especial	1%	2%	1%	1%
Form. Docente	3%	2%	2%	2%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Elaboración propia en base a información de: Ministerio de Finanzas. Proyecto de Presupuesto General de la República. Años 1993, 1994, 1995 y 1996.

Ministerio de Finanzas 1995 y 1996 Informe Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

Cuadro A13
MINISTERIO DE EDUCACION. PERSONAL Y SALARIOS 1996

Departamento	Empleados por departamento	Empleados C. autónomos	Total empleados	Salario promedio mensual (dólares *)
Nueva Segovia	835	180	1,015	77.9
Madriz	592	266	858	84.8
Esteli	1,290	241	1,531	81.1
Chinandega	1,230	1,201	2,431	83.5
Leon	1,896	566	2,462	77.8
Managua	3,425	2,741	6,166	71.5
Masaya	1,484	296	1,780	82.8
Carazo	868	1,100	1,968	85.0
Granada	282	275	557	89.4
Rivas	1,009	249	1,258	85.1
Boaco	757	234	991	84.1
Chontales	920	241	1,161	81.4
Jinotega	929	244	1,173	79.7
Matagalpa	706	609	1,315	79.9
RAAN	1,154	20	1,174	74.2
RAAS	1,049	142	1,191	76.9
Rio San Juan	349	32	381	75.6
Sede Central	502	-	502	191.2
Total Nacional	18,775	8,637	27,412	79.1

Nota: El salario promedio no incluye la sede central. * La tasa de cambio utilizada es de 8.46 córdobas por dólar. Fuente: Con base en MED, Dir. Gral. Recursos Humanos y Dir. Descentralización.

Cuadro A14
MATRICULA INICIAL DE PRIMARIA POR MODALIDAD 1995 (No. alumnos)

Departamentos	TOTAL	Regular	%	Multigrado	%	Extraedad	%
Nueva Segovia	24,669	17,388	70.5	7,165	29.0	116	0.5
Madriz	18,787	10,988	58.5	7,576	40.3	223	1.2
Esteli	33,325	23,562	70.7	9,678	29.0	85	0.3
Chinandega	67,203	54,530	81.1	12,039	17.9	634	0.9
León	65,634	48,889	74.5	15,933	24.3	81	1.2
Managua	198,536	186,102	93.7	5,934	3.0	6,500	3.3
Masaya	47,019	42,587	90.6	4,432	9.4		0.0
Carazo	28,120	23,598	83.9	3,850	13.7	672	2.4
Granada	31,009	25,101	80.9	5,289	17.1	619	2.0
Rivas	27,485	22,034	80.2	5,041	18.3	41	1.5
Boaco	22,906	12,808	55.9	9,842	43.0	256	1.1
Chontales	26,972	17,080	63.3	8,992	33.3	900	3.3
Jinotega	34,979	18,857	53.9	15,183	43.4	939	2.7
Matagalpa	63,713	36,231	56.9	25,867	40.6	1,615	2.5
RAAN	33,831	24,552	72.6	6,738	19.9	2,541	7.5
RAAS	29,098	21,003	72.2	7,369	25.3	726	2.5
Río San Juan	11,301	8,091	71.6	2,389	21.1	821	7.3
Total Nacional	764,587	593,401	77.6	153,317	20.1	17,869	2.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MED. Dirección de Informática.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcia G., Mendoza H. y Lacham, R. (1995), **Mapa de Pobreza municipal de Nicaragua**, Informe Preliminar.
- ANDEN, (1996) **Boletín En Marcha. Hacia un nuevo sindicalismo**, Edición Especial, Julio.
- Arrién, J.B. (1996), **La Descentralización Educativa, ¿un nuevo paradigma?**, PREAL-UCA El Nuevo Diario, 9 de junio. Managua, Nicaragua.
- Arrién, J.B. y Matus, R. (1989), **Nicaragua: Diez años de educación en la Revolución**, Edición Claves Latinoamericanas, México.
- Arnove R.F. (1994), **La Educación como terreno de conflicto: Nicaragua, 1979-1993**, Editorial UCA, Managua, Nicaragua.
- Baldizón Y. (1994), **Descentralización Fiscal en Nicaragua**, Serie Política Fiscal No. 63, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Central de Nicaragua (1995), **Informe Anual**, Managua.
- (1992), **Informe Anual**, Managua.
- Banco Mundial (1995 a), **Republic of Nicaragua. Poverty Assessment**, Vol I, Main Report, Document of the World Bank, Report No. 14038-NI.
- (1995 b), **Prioridades y Estrategias para la Educación**, Estudio Sectorial del Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1994), **Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia**, Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1994, Washington, D. C.
- (1996a) **Nicaragua, Datos Básicos Socioeconómicos. Estadísticas y Análisis Cuantitativo**, Departamento de Integración y Programas Regionales, Managua.
- (1996b), **Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la sociedad civil**, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas operativas.
- Boisier, S. (1992), **Las relaciones entre descentralización y equidad**, Revista de la CEPAL No. 46, Santiago de Chile.
- Carciofi, R. et.al (1995), **Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile**, CEPAL-UNICEF, Abril de 1996. LC/L.950.
- Carnoy, M. y de Moura Castro, C. (1996), **¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?**, Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires, Argentina.
- De Franco, M. y Sevilla, R.J. (1994), **La economía de la ayuda externa: Finanzas Públicas**, Desarrollo Humano y Crecimiento en Nicaragua. Managua, mimeo.
- Dumazert, P. (1996), **Oportunidades y limitaciones de la política fiscal: Notas de un marco conceptual para el debate**", Nitlapan-UCA (en prensa).
- Dumazert, P y Espinoza J. (1996), **El financiamiento de la educación**, PREAL. Nicaragua, Informe Preliminar.
- Franco, R. (1996), **Los paradigmas de la política social en América Latina**, Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile.
- FISE (1995), **Mapa de pobreza municipal. Informe Preliminar**, Managua, Nicaragua.

- Gabiente Social (1994), Estudio Sobre el Gasto Social, 1990-1994, Ministerio de Finanzas, Informe de liquidación del presupuesto general de la república, 1994-1995.
- La Gaceta, Diario Oficial (1990), **Ley de Carrera Docente**, 22 de noviembre, No. 225, Managua.
- (1991) **Reglamento de Ley de Carrera Docente**, 10 de septiembre, No. 169, Managua.
- Lanzas, F. (1996), **Logros y Experiencias de la Descentralización Institucional**, en Solórzano, A. y Teuchler, H., Administración Pública y Democracia, INAP, Managua.
- Lucio Gil R. (1996), **La autonomía de los centros educativos desde la perspectiva de los Consejos Directivos de los centros y los Consejos Educativos Municipales**, PREAL, Nicaragua, Análisis preliminar del modelo en desarrollo.
- Malpica F.N. (1994), **Descentralización y Planificación de la Educación. Experiencias recientes en países de América Latina**. IIEP-UNESCO, París.
- Mendenhall, W; Scheaffer, R.L y Wackerly, D.D. (1986), **Estadística Matemática con aplicaciones**, Grupo Editorial Iberoamericana, México.
- Ministerio de Acción Social, MAS/PNUD/UNICEF (1994), **Estudio de la Pobreza en Nicaragua**, Informe Preliminar, Documento de trabajo de circulación interna.
- Ministerio de Acción Social (1994,a), **Estudio sobre el Gasto Social 1990-1994**, Programa Ruta Social, Managua.
- (1994,b), **Jerarquización de Municipios de acuerdo a indicadores de acceso de la población a servicios sociales básicos**, Managua.
- (1995), **Las Reformas del Sector Social**, Diciembre, Managua, Nicaragua.
- (1996,a), **Combate a la Pobreza y Desarrollo Humano. Gestión del Sector Social 1990-1995**, Managua, Nicaragua.
- (1996b), **Nicaragua: el Gasto Social y su eficiencia**, Informe Preliminar, Managua.
- Ministerio de Educación MED (1991), **Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional**, 4a. edición, Managua, Nicaragua.
- (1993), **Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria**, Managua.
- (1994-1995), Boletines Informativos Nos.4, 5,7, 9 y 10.
- (1994), **Plan Estratégico de Implementación. Proceso de Descentralización del Ministerio de Educación**, 9 de noviembre, Managua, Nicaragua.
- (1995), **Guía operativa para la organización y funcionamiento de las instancias que participan en el proceso de descentralización educativa**, Abril, Managua, Nicaragua.
- (1996), **Informe de Ingresos y Egresos**, Managua, Nicaragua.
- (1996a), **Consideraciones Estratégicas para 1996**, mimeo, Managua, Nicaragua.
- (1996b), **Centro Autónomo Modelo**, mimeo.
- (1996c), **Estado Actual del proceso de descentralización de la educación en Nicaragua**, mimeo, Managua, Nicaragua.
- (1997), **Nuevo sistema de cálculo de las transferencias a los centros autónomos: la fórmula**, mimeo.
- Ministerio de Educación, MED-Banco Mundial (1994), **Diseño de un modelo de descentralización administrativa para el sector educación en Nicaragua**, Informe Final, Managua, Septiembre.

- (1995b), **Normas y procedimientos para la entrega de incentivos a maestros de educación primaria que trabajan en escuelas de los municipios descentralizados**, mimeo, Managua.
- Ministerio de Finanzas (1993-1996), **Presupuesto General de la República**, Managua, Nicaragua.
- (1994-1995), **Informe Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República**, Managua, Nicaragua.
- Ministerio de Salud/Banco Interamericano de Desarrollo (1996), **Estudio de Demanda de Servicios de Salud. Nicaragua**, Vol.2, Managua. Nicaragua.
- Montiel, F, (1996), Entrevista con la autora.
- Ortega, M. (1995), **El modelo de financiamiento municipal en Nicaragua: Equidad en los Impuestos transferidos y cobro de los servicios municipales**, en Baldizón Y, Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua, Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No.14. Fundación Friedrich Ebert, Managua. Nicaragua.
- Osborne, D. y Gaebler T. (1995), **La Reinención del Gobierno. La influencia de espíritu empresarial en el sector público**, Ediciones Paidós Ibérica, Madrid.
- Ramos, J. y Vega G. (1993), **Aspectos jurídicos de la descentralización, la desconcentración y la participación en Nicaragua**, (en Educación, Salud y Agua), Serie Descentralización y Desarrollo Municipal No.6, Fundación Friedrich Ebert y Cooperación Española, Managua.
- Reimers, F. (1992), **Educación para todos en América Latina en el siglo XXI, los desafíos de la estabilización, el ajuste y los mandatos de Jomtien** en Arrién et. al., Universidad y Crisis, Editorial UCA, Managua, Nicaragua.
- (1994), **Education Finance in Latin America: Perils and opportunities**, en Puryear, J.M. y Brunner, J.J. (editors), Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: An Interamerican Dialogue Project, Interamer 37, Educational Series, Washington, D. C.
- Research Triangle Institute (1994), **Nicaragua: Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar**, Marzo, Managua, Nicaragua.
- Samoff, J. Editor (1993), **Coping with Crisis. Austerity, Adjustment, and Human Resources**, ILO-UNESCO.
- Siegel, S. (1970), **Diseño Experimental No paramétrico**, Editorial Trillas, México.
- Stromquist, N.P. (1995), **Educación y Equidad en la América Latina contemporánea en La Educación**. Revista Interamericana de Desenvolvimiento Educacional, No. 121, II, 95 Año XXXIX. OEA.
- World Bank (1996), **Nicaragua's School Autonomy Reform: A first look**, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reform, Paper No. 1.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).
- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).

* Por ejemplares, escribir a la División de Documentos y Publicaciones, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).
- 27 Reseña de reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Gaciana del Castillo. 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).
- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
- 37 Reforma económica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. 1995, (LC/L.910).
- 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. 1996, (LC/L.962).
- 39 Análisis de las reformas a la Industria Eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996 (LC/L.961).
- 40 Bolivia: Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).
- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las Telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).

- 42 La privatización en la Industria Manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).
- 43 La Privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973/add.1).
- 44 La economía política de la privatización en Nicaragua. Autor: Mario De Franco. Septiembre de 1996, (LC/L.986).
- 45 La reforma estructural en los sectores petrolero y eléctrico en Bolivia. Autor: Gonzalo Chávez. Septiembre de 1996, (LC/L.987).
- 46 Las dimensiones políticas institucionales de las reformas estructurales en América Latina. Autor: Juan Carlos Torres. Agosto de 1997, (LC/L.1048).
- 47 Descentralización de los servicios de salud en la Argentina. Autores: Roberto Bisang y Oscar Cetrángolo. Noviembre de 1997, (LC/L.1071).
- 48 El proceso de descentralización y el financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia. Autores: Fernando Ruiz-Mier y Bruno Giussani S. Noviembre de 1997. (LC/L.1072).
- 49 Características de la descentralización colombiana. Autores: Jorge Enrique Vargas González y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1073).
- 50 La descentralización de los servicios de educación en Colombia. Autores: Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento Gómez. Noviembre de 1997, (LC/L.1078).
- 51 La descentralización de los servicios de salud en Colombia. Autores: Jorge Enrique Vargas y Alfredo Sarmiento. Noviembre de 1997, (LC/L.1079).
- 52 Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental. Autora: Sônia Miriam Draibe. Enero de 1998, (LC/L.1089).
- 53 La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua. Autora: Melba Castillo A. Enero de 1998, (LC/L.1090).