

**Diseño y
negociación
de una
agenda abierta
sobre Educación y
Desarrollo Humano**

-Un Caso de Incidencia-

NICARAGUA



FUNDACION ARIAS
PARA LA PAZ
Y EL
PROGRESO HUMANO



COLECCIÓN "FORJANDO CULTURAS DEMOCRÁTICAS"

Diseño y negociación
de una
agenda abierta
sobre Educación y
Desarrollo Humano

-Un Caso de Incidencia-

nicaragua

Sistematización de la información: Mario Quintana,
Iniciativa por Nicaragua

Elaboración del documento: Tania Palencia

Coordinación del proyecto: Cecilia Dobles, Paula Antezana



Colección: "Forjando Culturas Democráticas"

379
D611d

Diseño y negociación de una agencia
abierta sobre educación y desarrollo humano:
Nicaragua. – San José, C.R.:
Fundación Arias para la Paz y el
Progreso Humano, 1.997.
36 p. : il. – (Colección: "Forjando
Culturas Democráticas")

ISBN: 9977-17-044-4

1. Incidencia 2. Educación 3. Política educativa
4. Desarrollo humano 5. Cabildeo 6. Participación ciudadana
I. Serie

© 1.997 *Fundación Arias, IPN*
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Iniciativa por Nicaragua

ISBN 9977-17-044-4

Reservados todos los derechos
Impreso en San José, Costa Rica

Producción: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Diseño y Diagramación: Farben Grupo Editorial Norma

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
Apdo. 8-6410-1000, San José, Costa Rica
Teléfono (506) 255-2955, Fax (506) 255-2244,
Correo electrónico: fapprhum@sol.racsa.co.cr

Iniciativa por Nicaragua
Altamira D'Este
De la Ferretería SINSA, 1 cuadra abajo, # 454
Managua, Nicaragua
Teléfono (505) 277-0845, 278-2257
Correo electrónico: ayon@ns.sdnnic.org.ni

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la
opinión oficial de las Instituciones de la Unión Europea.

Indice

5

AGRADECIMIENTO

6

PRESENTACIÓN

8

HISTORIA DE LA CAMPAÑA

18

¿CUÁLES FUERON LOS PASOS DECISIVOS?

1. Creación de un espacio de concertación social
2. Comprensión profunda del problema
3. Elaboración de una agenda de posibles soluciones
4. Sensibilización y divulgación de nuevas alternativas de educación
5. Participación en el debate político nacional

29

LOS PRINCIPALES CRITERIOS APLICADOS

31

RESULTADOS DE LA INCIDENCIA

33

APRENDIENDO A MEJORAR

36

GUÍA PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE

AGRADECIMIENTO

L

a Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano agradece a la Comisión de las Comunidades Europeas el aporte financiero que hizo posible la ejecución del proyecto *“La Formación de una Cultura Democrática en Centroamérica: el Papel Socializador de las ONG”*. El presente material de capacitación forma parte de ese proyecto.

De igual forma, agradece a la Iniciativa por Nicaragua (IPN), en especial a Mario Quintana del Foro de Educación y Desarrollo Humano de la IPN, quien se encargó de la sistematización de la información de este caso, y a Silvia Ayón Ruiz, Coordinadora de la Red Desarrollo Sostenible y de la Secretaria Técnica de la IPN, quien además de revisar la información sistematizada, prestó toda su colaboración para la elaboración de este documento. Este caso es un ejemplo del importante papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la construcción y consolidación de una cultura democrática, abierta a la participación de la sociedad civil.

PRESENTACIÓN



El presente documento forma parte del módulo de capacitación del proyecto “*La Formación de una Cultura Democrática en Centroamérica: el Papel Socializador de las ONG*”. El objetivo general del proyecto es contribuir de manera concreta al fortalecimiento y a la consolidación de la democracia en la región centroamericana, mediante el desarrollo de las capacidades de incidencia de las ONG.

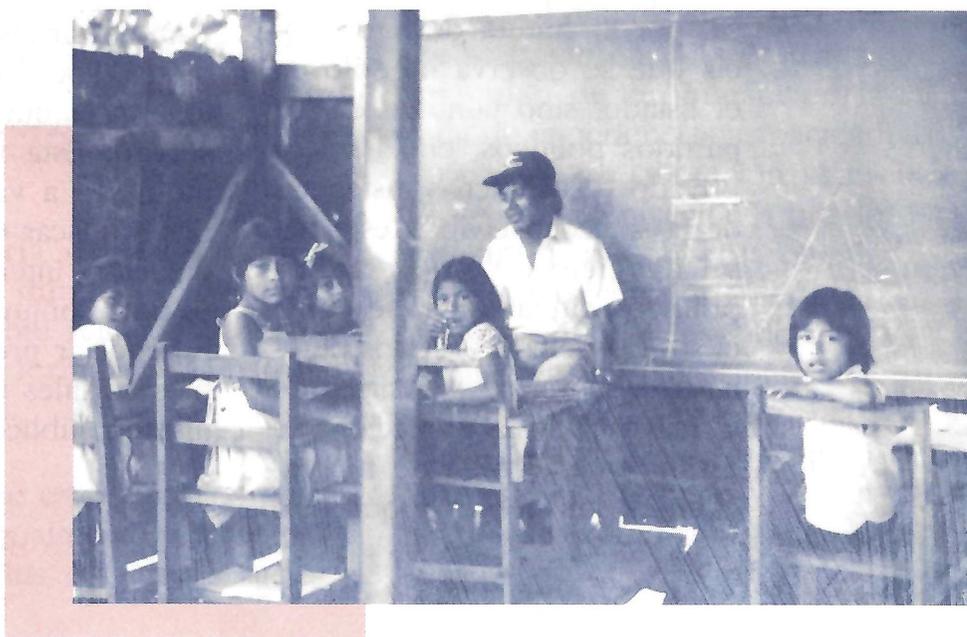
Con este documento se pretende compartir la experiencia del proceso de incidencia promovido por el Foro de Educación y Desarrollo Humano, uno de los espacios de convergencia promovidos por la Iniciativa por Nicaragua. En él se muestran los principales pasos y criterios seguidos por el Foro para elaborar la Agenda Abierta de Educación y Desarrollo Humano e iniciar su negociación frente al Estado.

Este documento, a su vez, forma parte de la Colección “*Forjando Culturas Democráticas*”, que contiene una serie de publicaciones sobre experiencias similares desarrolladas en Centroamérica.

Para los efectos de esta Colección, se entiende incidencia como un proceso mediante el cual se busca impactar las relaciones de poder dentro del espacio público, en aquellas instancias que directa o indirectamente afectan al desarrollo del país o de la región.

Los materiales que forman parte de esta colección tienen como objetivo ofrecer insumos para capacitar en la metodología de la incidencia, a partir de una serie de experiencias centroamericanas. Con ello se pretende, además, apoyar los esfuerzos existentes para fortalecer a la sociedad civil en Centroamérica.

La elaboración de este material ha sido un trabajo conjunto entre la Iniciativa por Nicaragua y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. La Iniciativa por Nicaragua se encargó de la sistematización y ordenamiento del material siguiendo una guía preparada por la Fundación Arias; esta última adecuó la información como material de capacitación, incluyendo análisis del caso pero sin alterar el proceso metodológico propio de esta experiencia.



Historia de la campana



Nicaragua ha sido uno de los países centroamericanos que ha vivido con mayor intensidad la construcción de una democracia integral. Durante las últimas tres décadas las organizaciones populares, no gubernamentales y gremiales han alcanzado y defendido conquistas sociales y espacios de participación cuya existencia peligra.

La incipiente democracia nicaragüense se encuentra amenazada por la polarización política, por la cultura de intolerancia que se observa no sólo en el Estado, sino también en los partidos políticos, en el sector privado y en muchas instancias de la sociedad civil. A este débil ejercicio de los derechos políticos ciudadanos, se suma el severo deterioro de los derechos económicos y sociales de la mayoría de la población. Se estima que el 68% de nicaragüenses son pobres y que otro

38% vive en condiciones de extrema pobreza. La niñez, la juventud y las mujeres son los sectores más excluidos del ejercicio básico de los derechos.

Los últimos gobiernos vienen, además, ejecutando políticas basadas en una concepción de economía de mercado, la cual induce al Estado a convertir los servicios públicos en mercancías.

Ningún proceso hacia la democracia y el desarrollo integral puede nacer y sostenerse si no se crean mecanismos conjuntos entre la sociedad y el Estado para atacar las raíces de la inequidad social y la cultura de intolerancia que todavía se conservan. Esta verdad social ha motivado a varias organizaciones a buscar espacios de coordinación, intercambio y participación conjunta para elaborar y negociar propuestas de cambios sociales frente a los organismos públicos.

Con esa intención surgió, en diciembre de 1.995, el espacio de Iniciativa por Nicaragua (IPN), como un escenario de convergencia de organizaciones de la sociedad civil para fortalecer su capacidad de propuesta y negociación frente al Estado. Iniciativa por Nicaragua se conformó buscando estimular un movimiento que contribuya, por un lado, a resolver problemas de desarticulación y falta de coordinación entre organizaciones de la sociedad civil y, por otro, a construir vías estables y efectivas de negociación frente a quienes toman las decisiones de las políticas nacionales.

A través de varios encuentros nacionales donde participaron representantes de organismos, gremios, asociaciones, grupos comunitarios y redes de organizaciones no gubernamentales, en IPN se fue coincidiendo alrededor del interés de integrar y coordinar tareas en torno a una agenda común y consensuada. En la definición de esta agenda se priorizó la necesidad de hacer propuestas

para implementar un modelo de desarrollo alternativo al modelo económico existente.

En los encuentros de IPN, más de cien delegados de organizaciones de la sociedad civil fueron identificando los componentes fundamentales de una propuesta de desarrollo alternativo. Mediante este intercambio se acordó constituir Foros temáticos a los cuales se integrarían las organizaciones, de acuerdo a su especialidad, y en los cuales se elaborarían las respectivas propuestas de políticas públicas. Un Grupo de Animación, conformado por los coordinadores de cada Foro, facilitaría la coordinación política de este esfuerzo, mientras una Secretaría Técnica ofrecería apoyo logístico y administrativo.

Los Foros que se acordaron fueron: salud y población; seguridad alimentaria; pueblos indígenas y nación; economía, política y medio ambiente; poder local, desarrollo rural y precariedad urbana; violencia, impactos de la guerra y derechos humanos; y educación y desarrollo humano. Cada Foro se fue constituyendo al ritmo propio, sin dejar de articularse con los otros y basándose en principios de trabajo que contemplaban la inclusión, la participación intersectorial, el intercambio, la democracia interna y la colaboración mutua.

Uno de los varios Foros que más ha logrado avanzar en la elaboración y negociación de su iniciativa es el Foro de Educación y Desarrollo Humano. IPN realizó una serie de giras y reuniones de consulta para estimular la participación en el mismo. El Foro fue integrado en febrero de 1.996 con la participación de aproximadamente 25 organizaciones, especializadas e interesadas en diversos ángulos particulares del tema global de Educación y Desarrollo Humano¹. Durante sus primeras reuniones los participantes coincidieron en focalizar su esfuerzo hacia un solo problema: el del estado de la educación nicaragüense.

Entre las instancias que integran el Foro, tanto como en IPN, existía la convicción acerca de que la educación es un eje y una palanca decisiva para el desarrollo económico y social porque, entre otros aportes, podría contribuir a ampliar los márgenes de equidad y a promover una cultura pluralista y participativa.

¹ Las organizaciones integrantes del Foro son: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL); Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Nicaragua (CGTEN-ANDEN); Coordinadora de ONG que trabajan con la Infancia; Universidad Popular de Nicaragua (UPONIC); ALFALIT de Nicaragua; Centro de Estudios y Análisis Laboral (CEAL); Centro Nicaragüense de Promoción de la Juventud y la Infancia Dos Generaciones; Programa de ALTERNATIVAS; Instituto de Promoción Humana (INPRHU); Foro, Universidad Siglo XXI; Instituto de Investigación y Desarrollo (NITLAPAN); Secretariado Paz, Justicia y no Violencia en Nicaragua (SERPAJ); Instituto Nicaragüense de Investigación y Educación Popular (INIEP); Fundación TESIS; Consejo de Iglesias Evangélicas Pro-Alianza Denominacional (CEPAD); Asociación Dariana; Instituto de Estudios Humanísticos (IDEHU-UPOLI); Asociación de Mujeres Profesionales; Federación de Profesionales de la Educación Superior (FEPDES-ATD); Asociación Soya de Nicaragua (SOYNICA); Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN-Managua); Universidad Nacional de Ingeniería. (UNI); Asociación para el Desarrollo de Boaco; Puntos de Encuentro; y UNESCO.

Pero precisamente esta educación es la que debería construirse en Nicaragua. Para ir hacia este camino era primero necesario re-conocer o diagnosticar la educación existente. De modo que una vez conformado, el Foro de Educación y Desarrollo Humano se propuso la elaboración de una Agenda Abierta en la que estuvieran definidas diversas alternativas de solución a problemas educativos puntuales.

Comenzó, entonces, la tarea de detectar, recopilar, ordenar y sistematizar toda la información sustantiva sobre diagnósticos educativos y propuestas de

solución. Este fue uno de los esfuerzos más serios de ordenamiento de la información educativa nicaragüense. En el home page de IPN, el Foro cuenta con una página WEB con toda la información educativa sistematizada.

Cada organización integrante ofreció su respectivo aporte en recopilar y fichar la información. En abril de 1.996 el equipo de coordinación del Foro diseñó las matrices para facilitar la estructuración de los documentos de sistematización y, entre abril y mayo, todas las instancias realizaron reuniones para la reflexión y elaboración del diagnóstico y la formulación de documentos con temática educativa sistematizada.

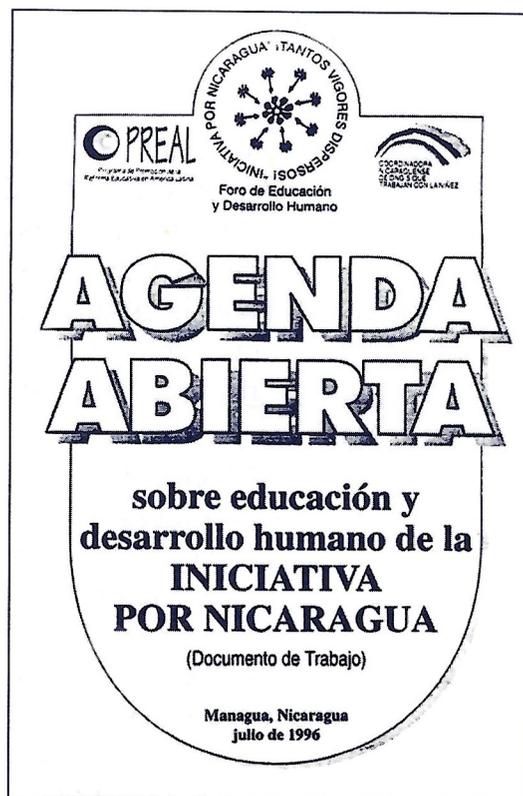
Confirmaron que la inexistencia de una Ley General de Educación propicia la falta de coherencia entre la práctica y los fines educativos e impide ayudar a la cohesión de una cultura nacional. Constataron que la ausencia de un Plan Nacional de Educación no sólo atrofia la definición y ejecución de políticas educativas de alto interés nacional y de largo plazo; sino desobliga al Estado de sus deberes constitucionales en materia educativa. Subrayaron que las medidas de políticas existentes privilegian la atención sobre asuntos financieros, gerenciales y administrativos, descuidando la calidad y el sentido de la educación. Detectaron también la mayor presencia del sector privado como agente activo de la educación, pero frente al cual el Estado no define una regulación curricular y tampoco promueve la transferencia de experiencias técnico-pedagógicas.

Encontraron, en consecuencia, datos reveladores de una crisis educativa que, incluso, está provocando efectos regresivos respecto a avances logrados en el pasado. Así, por ejemplo, la reducción del analfabetismo de 51% a 12%, lograda en 1.980 con la Cruzada Nacional de Alfabetización, no se ha sostenido. Nicaragua elevó su porcentaje de analfabetos al 25%. El 52% de los niños y jóvenes, especialmente mujeres, con edad escolar no tienen acceso a la educación. Pero, además, la mayoría de estudiantes requieren de un 60% más del tiempo normal para finalizar sus estudios. Sólo para salir del nivel de educación primaria se consume un promedio de 9.9 años. Se reveló la decadencia de la calidad de la educación: no ofrece recursos útiles para la vida y el trabajo; se basa en el autoritarismo y en la transmisión dogmática de conocimientos.

Con el análisis de datos como estos, el Foro precisó sus objetivos de incidencia. Se propuso que la Agenda Abierta contara con sugerencias para reformar el sistema educativo. IPN y el Foro consideraron prioritario detener ese ciclo aberrante de construcción-destrucción de políticas educativas, impuestas temporalmente por cada gobierno de turno o, en el peor de los casos, aplicadas según el criterio personal de los funcionarios de turno. Precisamente por esta época el Ministerio de Educación impulsaba, sin consensos, una reforma educativa que no ofrecía coherencia ni integración en el funcionamiento de los subsistemas educativos.

El primer borrador de su Agenda Abierta contó con el consenso de las organizaciones integrantes del Foro. A partir de este momento se comienza a desarrollar una estrategia de concertación desde la sociedad

civil alrededor de esta iniciativa. El 22 de mayo de 1996 el Foro organiza un taller nacional, al cual asistieron delegados de aproximadamente 60 organizaciones, con el fin de presentar, discutir, depurar y enriquecer la Agenda Abierta. Después de este taller se llevaron a cabo nuevas reuniones del Foro para revisar la Agenda e incorporar los nuevos aportes.



Redactado el documento final, el Foro se activa hacia la búsqueda de una concertación a nivel nacional, a través de la cual las organizaciones de la sociedad civil, junto a los organismos del Estado y los partidos políticos valoraran, discutieran y negociaran los contenidos de la Agenda Abierta y llegaran a acuerdos para implementar un Plan Nacional de Educación.

Entre las principales demandas de la Agenda Abierta destacan: la promulgación de una Ley General de Educación y de una Ley para la Financiación de la Educación; la definición -nacionalmente concertada- de un Plan Nacional de Educación; la creación de un Consejo Nacional de Educación; la fundación del Sistema Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología; la capacitación y actualización de los conocimientos de los maestros, así como el mejoramiento de sus condiciones laborales y salariales, etc.

Mediante un programa de divulgación las organizaciones del Foro se distribuyeron el trabajo de sensibilización y difusión de la Agenda. En los meses de mayo y junio se elaboraron e imprimieron folletos con la Agenda Abierta y se hicieron resúmenes, muchos de ellos semanales, que fueron llevados a los principales medios de comunicación.

Cerca de cincuenta entrevistas con directores de los medios y periodistas fueron realizadas. También se redactaron diez artículos breves que abordaban la problemática educativa y las soluciones sugeridas. La radio fue el medio de comunicación preferentemente utilizado; la relación con los comunicadores de la radio y con sus asesores en el tema educativo fue personalizada, logrando con ello provocar el interés y la cobertura permanente para todos los eventos de promoción de la Agenda.

Con esta primera fase de difusión, la Agenda Abierta comenzó a convertirse en un tema de interés político nacional. Otro éxito logrado con la divulgación fue que despertó en varias organizaciones el interés de participar y sumarse a los esfuerzos del Foro.

Poco después, a finales de junio, para profundizar en la concertación desde la sociedad civil, el Foro se preparó para presentar la Agenda Abierta a cerca de 300 maestros reunidos en el Congreso Constitutivo de la Confederación General de Trabajadores de la Educación (CGTEN-ANDEN).

Realizadas las principales actividades de divulgación y sensibilización, el Foro inicia otra serie de reuniones para organizar un encuentro con los candidatos a la Presidencia de la República. 1996 era un año electoral, razón por la cual los candidatos y los partidos políticos mostraron rápidamente interés cuando este tema comenzó a divulgarse y atraer múltiples simpatías en los medios de comunicación y entre la población.

La Vicepresidenta de la República se mostró a favor de este encuentro político. Como maestra, la Vicepresidenta expresó sus coincidencias y receptividad al planteamiento hecho por organizaciones de la IPN. Con esa motivación la funcionaria, junto con delegados de varias iglesias e instancias de IPN, elaboraron una Agenda Mínima que contenía las bases de un Plan Nacional de Desarrollo y daba especial prioridad a la temática educativa.

Esta Agenda Mínima fue presentada el 18 de septiembre en el encuentro con los candidatos a la presidencia. Con excepción del actual Presidente de la República, la Agenda Mínima fue firmada por seis candidatos presidenciales. Este encuentro contó con la plena cobertura de la prensa. Estuvieron presentes cerca de 25 personas, entre invitados e integrantes del Foro.

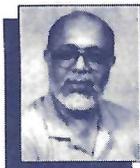
Aunque el ambiente político nacional estuvo dominado por las elecciones generales, en los meses siguientes el tema educativo no sólo se mantuvo presente, sino que fue motivo de promesas hechas por varios partidos políticos.

Una vez terminó el período electoral, el Foro procedió a reordenar y reenfocar sus esfuerzos. Durante 1.996 la Agenda Abierta había sido enriquecida a través de consultas, sistematizaciones y concertaciones sucesivas. Este proceso, altamente participativo, debía entonces aprovecharse, especialmente recogiendo de él nuevos aprendizajes en torno a cómo proponer.

Así, la experiencia lograda en 1.996 estimuló en organizaciones que integran el Foro el interés de entrar de lleno a una fase negociadora. En tal dirección se procedió a la elaboración de propuestas mucho más específicas y elaboradas. Tal es el caso de la elaboración de un proyecto de Ley General de Educación. En 1.997 este documento, luego de ser discutido y enriquecido dentro del Foro, será presentado a la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea Nacional.

Sociedad Civil y Educación en Nic.

Y ahora los partidos políticos tienen la palabra



Miguel De Castilla Urbina(*)

estado del arte", acerca del conocimiento y percepción, que la sociedad nicaragüense a través de sus organizaciones, tiene en la actualidad, acerca de la función educativa y de las posibilidades y potencialidades de ésta para su desarrollo.

En este orden, la "Agenda" es un insumo privilegiado, para que las Comisiones de Educación y la dirigencia de los Partidos Políticos de nuestro país, que se aproximan a participar en la junta electoral del 20 de octubre próximo, conozcan, no sólo qué piensan las Organizaciones del movimiento social nicaragüense, sino que también tomen nota acerca de sus demandas, reclamos y necesidades respecto a la educación.

Plantando así el problema, la reflexión y las propuestas sobre la problemática educativa, está pasando de la mesa de las Organizaciones Sociales, a la mesa de los Partidos Políticos. Ellos ahora tienen la palabra.

Para alcanzar este propósito, y oírlos, el FORO DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO de LA INICIATIVA POR NICARAGUA, conjuntamente con la Coordinadora de los ONGs que trabajan con la Niñez y el PUEBL, recientemente han invitado a todos los candidatos a Presidente de la República, para que ellos en compañía de sus equipos de especialistas sobre la esfera educativa, el 18 de septiembre próximo a partir de las 8:00 de la tarde, en el Centro de Convenciones "Olaf Palme", presenten ante los miembros de las organizaciones que dieron vida a la "Agenda Abierta", su posición frente al contenido de la misma, sus propias propuestas programáticas y sus compromisos acerca de la educación, ante la eventualidad de ser electos a los principales cargos de dirección política del país.

En este orden, será de mucho interés para los asistentes al Encuentro y para los electores del 20 de octubre próximo, conocer la posición y comentarios de los candidatos a la Presidencia de la República, y acompañantes acerca de los tópicos e interrogantes siguientes:

«¿Cuáles son sus planes para contener el avance del analfabetismo y reducir las altas tasas alcanzadas en esta esfera, especialmente en las zonas rurales de nuestro país?»

«Si su gobierno se propusiera realizar una reforma profunda e integral de la Educación. ¿Cuáles serían sus Políticas y Programas más importantes?»

«¿Qué aspectos de la conducción de la educación del Gobierno de la Bra. Violeta Barrios de Chamorro, usted discontinuaría y a cuáles daría continuidad?»

«¿Cuál es su posición, acerca de la participación organizada, masiva, amplia y abierta (sin restricciones de ningún tipo), de los actores educativos y de las organizaciones de la Sociedad Civil, en los procesos de formulación y gestión de las políticas educativas?»

«¿Cuál es su posición respecto al cumplimiento de los artículos constitucionales referidos a la Educación, en especial, los que mandan que la Educación es función indeclinable del Estado (Art. 119) y, que por ende la Educación Primaria y Secundaria es gratuita (Art. 121) y el 8% del Presupuesto (de los recursos ordinarios y extraordinarios) de la República debe ser otorgado a las instituciones de la Educación Superior? (Art. 125).»

*Coordinador del Foro sobre Educación y Desarrollo Humano de la INICIATIVA POR NICARAGUA.

El coordinador del Foro de Educación, Sr. Miguel De Castilla, fue uno de los que aportó al debate sobre la problemática educativa, mediante artículos en la prensa, y presentó las propuestas del Foro.

La capacidad de propuesta del Foro y su experiencia de trabajo de concertación intersectorial deberán entrar precisamente ahora a una etapa más compleja. Las organizaciones protagonistas de este proceso de incidencia política ciudadana consideran que deberán combinar mejor las acciones de sensibilización y amplia concertación, con las actividades dirigidas a establecer una relación directa con el Estado, con los funcionarios y organismos que toman las decisiones en materia de política y legislación educativa.

El Foro ha evaluado que, por la tradición excluyente en que se han basado el diseño y la ejecución de las políticas educativas, encontrará oponentes fuertes. Sin embargo, la postura de negociación del Foro será una de sus mayores fortalezas. Pero para que efectivamente sea así, el Foro considera conveniente elaborar un plan de incidencia que contemple, por lo menos, dos estrategias simultáneas: una, dirigida a convencer e influir a los funcionarios públicos claves, ya sea en el organismo ejecutivo como en la Asamblea Nacional; y la otra, orientada a fortalecer sus alianzas y su representatividad intersectorial, para acompañar sus nuevas propuestas con mayor capacidad de presión y movilización.

Esta experiencia enfrenta, por lo tanto, nuevos retos para 1.997. El Foro prevé que, en esa ruta, deberá reactivar su capacidad organizativa y fortalecer la presencia, participación y división de trabajo de sus integrantes, así como irradiar una fuerte energía a miles de maestros que no han olvidado su vocación transformadora y a muchos jóvenes convencidos de la urgencia de estos cambios.

¿Cuáles fueron los pasos decisivos?



El Foro de Educación y Desarrollo Humano recién comienza un proceso de incidencia de profundos alcances. El diseño de la Agenda Abierta ha mostrado a la sociedad nicaragüense la enorme potencialidad política del trabajo concertado. La Agenda es producto de un esfuerzo consistente de articulación y coordinación de la sociedad civil. En ella se ha expresado con claridad cuáles son los cambios que se quieren para convertir el sistema educativo en una fuente dinámica de desarrollo humano.

En este camino el Foro ha construido los fundamentos de su fuerza política. Ha creado unidad social alrededor de su demanda. Falta ahora prepararse para la negociación.

Los principales pasos recorridos no han tenido una dirección lineal ni se pueden considerar como terminados. Son pasos a los que el Foro sabe que debe siempre volver para adelantar. Entre estos pasos destacan los siguientes:

1

Creación de un espacio de concertación social

Cuando Iniciativa por Nicaragua estimuló y convocó a la creación del Foro se abrió un espacio para la unidad de acción. Todas las organizaciones integrantes estaban convencidas que la envergadura de su misión exigía el consenso y no el protagonismo institucional; demandaba la concertación y no la imposición. El Foro sentó las bases de una convergencia que se amplía.

El Foro de
Educación y Desarrollo Humano
de Iniciativa por Nicaragua



Le invita a participar en el
Foro de Educación

Evento que se realiza con la
colaboración del Programa de
Promoción de la Reforma Educativa en
América Latina (PREAL)
y la Coordinadora Nicaragüense
de Organismos No Gubernamentales
que trabajan con la niñez

22 de mayo, 1996
Biblioteca de la Universidad
Centroamericana (UCA)
Managua, Nicaragua

La conformación del Foro es producto de un sistemático trabajo de cabildeo y construcción de alianzas, realizado por IPN, entre diversas organizaciones dedicadas a los temas educativos. El nacimiento de esta tribuna se caracterizó por un activo estado de ánimo que estimuló la participación y la división del trabajo. Las instancias participantes encontraron en la definición de una Agenda Abierta una sugestiva oportunidad de llegar a consensos propios, de alcanzar acuerdos aprovechando la diversidad de sus experiencias.

Por esa razón la Agenda Abierta fue al mismo tiempo que un instrumento de concertación entre sí, un marco de referencia para proceder a concertar y negociar, con otros actores, las nuevas políticas educativas y sus consecuentes planes y programas de educación y desarrollo humano.

A partir de este consenso el Foro se trazó sus objetivos específicos:

- Elaboración de la Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano, consensuada, participativa e integral.
- Seguimiento y enriquecimiento permanente de la Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano, logrando incorporar en todas las discusiones a otros sectores relacionados como economía, medio ambiente, y sectores sociales.
- Articular a todos los sectores vinculados con el tema de Educación para obtener posiciones de consenso mediante foros y talleres, y para discutir y profundizar los principales temas de la Agenda Abierta.

- Abrir y mantener espacios de coordinación para el diálogo y negociación, entre los miembros del Foro de Educación y Desarrollo Humano con representantes del Gobierno, la Asamblea Nacional, Partidos Políticos y demás poderes del Estado para efectos de discusión de la Agenda Abierta de Educación y Desarrollo Humano.
- Mantener informada a la opinión pública sobre la situación de la educación en Nicaragua y mostrar las propuestas y alternativas de la sociedad civil, mediante acciones permanentes y sostenidas de divulgación en torno al proceso de la Agenda Abierta de Educación y Desarrollo Humano.

El Foro incluyó mecanismos de coordinación interna, reglamentos y compromisos que condujeron a la elaboración concertada de la Agenda Abierta por la sociedad civil. Las organizaciones contaron con un espacio de referencia, que no tiene un signo partidario, para discutir y analizar la situación educativa del país.

Ahora bien, las actividades del Foro se impulsaron como respuesta práctica para cumplir con los objetivos; no se organizaron ni se evaluaron como parte de un plan de incidencia política que precisara cómo se iba a ganar terreno frente a los funcionarios públicos o las instituciones que tienen poder en materia educativa. El método de la “concertación” se implementó espontáneamente y no respondiendo a un “con quién” y a un “para qué” por cada tipo de actor con el cual se hablaría.

Durante los primeros meses de trabajo del Foro la participación de las organizaciones miembros se caracterizó por ser dinámica y constante. La coyuntura electoral estimuló, además, el deseo y posibilidad de incidir.

Sin embargo, esta participación disminuyó desde finales de 1.996. Las responsabilidades institucionales de los delegados han sido una de las causas de este déficit, pero también lo ha sido el hecho de que se perdió cohesión en la dirección política, ya que después del evento electoral no se tenían actividades con metas claramente precisadas por todos y como equipo.



El punto de partida para la definición de las posibles soluciones fue la elaboración de un diagnóstico sobre la problemática educativa. El Foro procedió a sistematizar la información sustantiva sobre este tema, creando así un insumo fundamental para darle coherencia a la Agenda Abierta.

Existían materiales bibliográficos, documentos sustantivos sobre educación, a los que la sociedad civil no tenía acceso. Por lo general, los documentos de diagnóstico sobre la situación de educación en Nicaragua eran de uso restringido sólo para el gobierno.

Para la elaboración de la Agenda Abierta se necesitó de un esfuerzo superlativo de las organizaciones del Foro para recopilar y sistematizar toda la información necesaria, lo cual significó a la vez uno de los aportes más serios realizados en cuanto al ordenamiento de información sobre este tema.

Esta información sirvió como insumo fundamental para darle coherencia al proceso de elaboración de la Agenda, evitando además la duplicidad de acciones y facilitando la incorporación de otras iniciativas que antes se expresaban aisladamente.

Las reuniones donde las instancias del Foro debatieron sobre el diagnóstico utilizaron datos como los siguientes:

Matrícula escolar			
	Matrícula	Sin matrícula	Poblac/edad escolar
Educación Preescolar	100,000	475,000	575,000
Educación Primaria	760,000	160,000	920,000
Educación Secundaria	240,000	430,000	670,000
Educación Superior	40,000	390,000	430,000
Totales	1.140,000	1.455,000	2.595,000

Entre las reflexiones hechas para re-conocer la problemática educativa se encontraban:

“La educación, que se aspira sea parte de la solución, sigue siendo parte del problema y más bien, contribuye a profundizar la crisis. Es un círculo vicioso: educación deficiente y de baja calidad porque no disponemos de suficientes recursos (somos pobres), y no tenemos más recursos (seguimos siendo pobres) porque nuestra educación es deficiente y de baja calidad”.

“No existe un Programa Nacional de Educación que contribuya a sacarnos del círculo vicioso y ni siquiera una Ley General de Educación que sea un camino por donde deban transitar los gobiernos de turno, en materia de política educativa”.

“La calidad de los egresados demuestra tener serias limitaciones en saberes, competencias y formación general y/o profesional. Los contenidos están desconectados de la realidad y las necesidades nacionales. El reducido uso de la tecnología y los medios masivos de comunicación en la educación afecta la eficiencia del sistema”.

“También es parte del problema la herencia de años de guerra y enfrentamientos: polarización, política de ruptura y exclusión que prevalece en autoridades de gobierno, quienes por una concepción restringida no reconocen ni apoyan el caudal educativo de organizaciones de distinta naturaleza interesadas en promover la educación en sectores desprotegidos. La Educación Nacional se ha convertido en escenario de confrontación, intolerancia y de prácticas verticalistas, antidemocráticas y represivas”.

“La Agenda Abierta de Educación y Desarrollo Humano constituye una oportunidad para que la sociedad civil con su capacidad propositiva aporte algunos lineamientos estratégicos que den paso a un Plan Concertado de Educación y desarrollo humano en Nicaragua”.

3 Elaboración de una agenda de posibles soluciones

La Agenda Abierta de Educación y Desarrollo Humano fue una invitación al consenso, a promover una concertación nacional que permitiera llevar adelante una política educativa, capaz de superar el sello de cada administración de turno.

Con la elaboración de la Agenda Abierta el Foro ofreció, por primera vez en la historia de Nicaragua, una mesa abierta para que el Estado, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil pudieran sentarse a discutir en búsqueda de soluciones consensuadas a los diversos problemas educativos.

En la Agenda se propuso, entre otros temas, los siguientes:

- Formular una propuesta de desarrollo nacional que señale los ejes de crecimiento económico-social.
- Definir, por la vía del consenso y la concertación nacional, los Fines, Objetivos, Principios y Plan Nacional de Educación.
- Integrar los subsistemas educativos y la creación de un Consejo Nacional de Educación.
- Promulgar una Ley General de Educación y una Ley para la Financiación de la Educación.
- Redefinir el papel del nivel de secundaria.
- Ampliar los programas de educación técnica, al igual que de las carreras universitarias, previo diagnóstico sobre cuáles son las necesidades que se requieren satisfacer.
- Atender a la formación de los educadores. La capacitación y actualización de sus conocimientos y el mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.
- Reconstruir y refundar el Subsistema Nacional de Capacitación con aquellas instituciones y programas vinculadas al desarrollo económico y social del país.
- Fundar el Sistema Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología, en el que participen las universidades, conjuntamente con el sector productivo y el gobierno.
- Poner énfasis en la calidad de la educación y los parámetros para su medición.
- Asegurar la gratuidad de la educación pública y el respeto al principio constitucional de la laicidad de la misma.

Durante 1.996 la Agenda Abierta fue una oferta de diálogo. Dada la multiplicidad de soluciones y compromisos que contenía, su impacto fue principalmente el de enfocar la gravedad de la crisis educativa y proponer, ante la misma, un conjunto de atenciones prioritarias.

Sin embargo, la agenda no fue una propuesta de solución; fue una iniciativa de concertación altamente legítima y válida. Su amplitud, si bien estimuló un consenso global, sólo sentó las bases para negociar de modo directo con el Estado.

Además, debe señalarse que se manejaron dos agendas en el momento político más decisivo de 1.996, cuando los candidatos a la Presidencia de la República firmaron otro docu-

mento, la Agenda Mínima. La Agenda Mínima ayudó a focalizar el diálogo sobre lo más prioritario de la problemática, pero también era muy amplia y aún no precisa sobre el contenido de las soluciones presentadas.

A diferencia de aquella experiencia, que aún es útil en la búsqueda de alianzas, ahora el Foro se acerca a la concertación de propuestas más definidas, como podría ser el actual proyecto de Ley General de Educación que se consensuará ampliamente y se presentará a la Asamblea Nacional.

Así, muchas de las soluciones propuestas en la Agenda Abierta requerirán ahora una elaboración más afinada, más técnica, más precisa para que puedan convertirse en instrumentos reales y no sólo sugestivos de negociación.



Postal alusiva a los preescolares comunitarios. Proyecto educativo de la Asociación Soya de Nicaragua (SOYNICA), integrante del Foro de Educación.

El mayor éxito del Foro fue la difusión masiva de la Agenda Abierta. Con ello se logró no sólo estimular simpatías y nuevos apoyos institucionales, sino involucrarse en la coyuntura política nacional, al ejercer presión en los partidos políticos para que asumieran una postura sobre el tema.

El plan de divulgación del Foro fue cumplido por las instancias líderes con alta precisión y efectividad. El vínculo del Foro con los medios de comunicación superó las formas tradicionales de relación, caracterizadas por la entrega indirecta de largos y densos comunicados públicos o campos pagados.

En esta fase de la incidencia la división del trabajo fue una garantía para lograr la colaboración de los medios. Todos participaron en la divulgación de la Agenda. Envíos semanales, entrevistas personales, artículos breves, respuestas oportunas, etc., fueron algunas de las técnicas utilizadas para aprovechar el interés que los medios tenían.

Esta fase de difusión fue organizada por el Foro no sólo para sensibilizar, sino para crear un efecto político directo: llamar a los candidatos presidenciales para comprometerse a concertar los temas de la Agenda Mínima. Los medios de comunicación, por consiguiente, captaron el contenido noticioso de esta iniciativa y, al darle constante cobertura, no sólo contribuyeron a darle presencia activa al Foro, sino a ejercer presión sobre los candidatos.

La Agenda Abierta de Educación y Desarrollo Humano se convirtió en un tema político. Seis candidatos presidenciales reconocieron, con su firma, que el Estado debía dar inmediata atención al problema educativo.

Con la firma de los seis candidatos a la presidencia y la anuencia de sus respectivos partidos políticos a iniciar una reforma educativa concertada, el Foro e IPN mostraron su capacidad de aprovechar la coyuntura política.

Si bien el actual Presidente de la República no firmó este compromiso, el Foro cuenta ahora con una constancia de apoyo y disposición a concertar de líderes y partidos políticos, que puede convertirse en un puente que respalde algunas de sus estrategias actuales.

La firma de la Agenda Mínima fue un acontecimiento público en cuya organización el Foro se abrió a construir alianzas más amplias de las hasta el momento logradas. Así, en la preparación del documento firmado en este evento participó la Vicepresidenta de la República y las iglesias más representativas del país. También asistieron invitados de organismos internacionales.

Inmediatamente después del encuentro con los candidatos a la Presidencia de la República, el Foro inició la sistematización del trabajo realizado. Evaluó que había avanzado en romper la tradición de hacer las cosas unilateralmente en educación, pero que tenía que caminar mucho más, buscando la ampliación y mayor representación del Foro como instancia de convergencia para la reforma educativa.

Los principales criterios aplicados

E

n esta incidencia aún inconclusa, Iniciativa por Nicaragua y el Foro de Educación y Desarrollo Humano han priorizado todos los mecanismos a su alcance para promover y ampliar la concertación alrededor de la Agenda Abierta. Ambas instancias están convencidas de que la solución de los problemas educativos es una responsabilidad de todos. De esta convicción se explican sus esfuerzos por ampliar su representatividad, convocatoria y convencimiento.

La mayoría de los criterios aplicados durante 1.996 están directamente relacionados con múltiples formas de construir consensos.

Muchos de estos criterios pueden ser igualmente válidos para utilizarlos en nuevas accio-

nes de incidencia, independientemente del tema que las origine. Se mencionan a continuación algunos de los más importantes:

1. Participación colectiva en el diseño del diagnóstico y la Carta Abierta.

El Foro está dotado de mecanismos de participación interna que se basan en: a) sustentar la capacidad de propuesta en la suma de experiencias, capacidad profesional y elaboración técnica de las organizaciones que lo integran; b) promover la pluralidad y la participación intersectorial, que enriquecen el debate y promueven enfoques integrales; c) construir una instancia incluyente, sin restricciones de participación; y d) respetar y coordinar la opinión individual y la colectiva.

Estos mecanismos de funcionamiento interno contribuyeron en su momento a diseñar el diagnóstico educativo y elaborar la Agenda Abierta. Al hacerlo de este modo se fortaleció la cohesión interna ayudando a mantener activa a la mayoría de las organizaciones que lo integran.

2. Sensibilización constante para estimular el apoyo de nuevos sectores.

La Agenda Abierta fue consensuada no sólo al interior del Foro, sino entre varias organizaciones que, no siendo miembros, participan en actividades educativas. En estos talleres destaca el inicio de la comunicación con los maestros. Esta activa comunicación fue una práctica de concertación entre la sociedad civil, a la cual el Foro está interesado en volver para profundizar en sus actuales estrategias. La impresión del documento y la difusión de su contenido a través de los medios de comunicación, fueron también mecanismos que provocaron mayor comprensión y simpatías por las demandas del Foro.

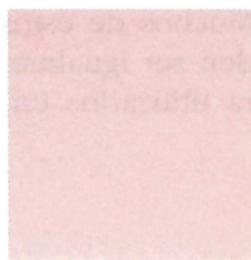
3. Aprovechamiento oportuno de la coyuntura política.

Al involucrarse en el proceso electoral para pedir de los candidatos presidenciales compro-

misos de solución a los problemas educativos, el Foro dio un salto que lo acercó a las esferas políticas de poder. Su encuentro con estos líderes fue a partir de su condición latente de futuros funcionarios públicos. Con este evento el Foro dio el primer paso en la negociación de la Agenda, puesto que el compromiso no ha caducado. Allí radica la importancia de vincular la coyuntura con las tareas de largo plazo de una campaña de incidencia.

4. Capacidad de evaluación, sistematización y reorientación del trabajo.

La consulta y readecuación de la Agenda han sido, en la práctica cotidiana, las formas más efectivas en que el Foro ha mostrado su voluntad de concertación. Esta disposición al cambio se ha enriquecido con su trabajo de sistematización y evaluación de la experiencia. Como resultado de esta revisión, en la actualidad el Foro reorienta sus estrategias para fortalecer su representatividad y capacitarse en la negociación.



Resultados de la incidencia

L

a Iniciativa por Nicaragua y, en particular, el Foro han cumplido con uno de sus objetivos específicos: elaborar la Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano. También han procedido a enriquecerla y a darle mayor atención a cada uno de sus componentes para presentar temas más concretos de diálogo y negociación.

La fase de negociación que ahora se inicia se asienta en avances relativos a la construcción de la fuerza política propia, que el Foro pretende profundizar. Entre estos avances se encuentran: la sensibilización ciudadana ante el problema educativo realizada especialmente con el intenso trabajo dentro de los medios de comunicación. También destacan los foros y talleres efectuados para profundizar en los temas específicos de la Agenda.

El Foro logró, asimismo, consolidarse como una instancia plural, intersectorial, con experiencia múltiple y con capacidad técnica y profesional para ofrecer propuestas temáticas que sirvan de punto de partida para futuros consensos.

Actualmente se prepara para implementar una estrategia de animación, monitoreo y cabildeo con diferentes organismos del Estado, así como para ampliar su representatividad estrechando sus relaciones con los actores más dinámicos de la educación: los maestros y promotores, los padres y madres de familia, los (as) jóvenes y los niños (as).

El Foro ha iniciado actividades de cabildeo con funcionarios del Ministerio de Educación, quienes han sido los más reacios en reconocer a esta instancia como interlocutora. Altos funcionarios del Ministerio todavía se resisten a aceptar esta iniciativa de reforma educativa que ha nacido desde la sociedad civil. La relación de incidencia también se ha am-

pliado con varios diputados, en particular, con miembros de la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea Nacional, con el fin de crear las condiciones para la pronta aprobación de una Ley General de Educación.

El Foro, en todo caso, trata de animar hacia un trabajo conjunto, teniendo presente que resolver la crisis educativa es una tarea de tal dimensión, que imposibilita soluciones unilaterales.

Aprendiendo a mejorar



a experiencia vivida durante estas fases enseñó al Foro acerca de la necesidad de contar con un plan específico de incidencia como una guía de acción y un instrumento que ayude a la dirección global del proceso.

En el rediseño de este plan, el Foro se propone superar dificultades encontradas en el camino. Una de estas dificultades se refiere, como ya se ha indicado, a la importancia de ampliar su representatividad intersectorial, sin distingo de simpatías políticas partidistas.

Es fundamental sumar a este esfuerzo organizativo la reanimación de los aportes y de la participación de las organizaciones que ya son miembros del Foro. Pueden también mejorarse los métodos de trabajo interno, de modo que sean más compatibles las metas del Foro con los propósitos particulares de cada una de las organizaciones integrantes, respetando su identidad, autonomía e independencia. En ese sentido sería importante mejorar la combinación del trabajo individual con el colectivo, estimulando y destacando las capacidades de las personas y de las organizaciones; y promoviendo las experiencias positivas.

Adquiere especial importancia estimular la discusión de los temas de la Agenda Abierta al interior de las organizaciones miembros, de modo que se eviten las prácticas coyunturalistas que se caracterizan por incrementar la actividad y la participación únicamente en momentos críticos.



El nuevo plan debiera también tomar en cuenta factores como los siguientes:

- que han ocurrido cambios en el contexto político, los cuales ameritan reflexión para detectar bien las características, intereses y posiciones de los oponentes; para diseñar actividades de construcción de alianzas y para saber combinar la presión, con la movilización, la divulgación y la negociación.
- que se requiere fortalecer la dirección y la división interna del trabajo; tanto como atacar las prácticas coyunturalis-

tas. Para lo cual debiera experimentarse con un cronograma de tareas y metas de corto y mediano plazo.

- que se necesita evaluar los intereses de participación actual a fin de incluir acciones y responsables de ejecutarlas para superar las debilidades organizativas y políticas. Asimismo, que se tomen en cuenta las fortalezas propias para respaldar más la fuerza política y la legitimidad de las propuestas. De igual manera, el Foro ha aprendido que urge apoyar y fortalecer la estructura de coordinación interna, utilizando mecanismos fluidos y horizontales de participación en la toma de decisiones sobre su accionar.
- que es necesario aprovechar mejor los recursos humanos y materiales de las instancias que integran el Foro, pero también que se hace indispensable contar con un plan de financiamiento y con un equipo de delegados dedicados a tiempo completo a las tareas puntuales de cabildeo y negociación.
- que se requieren mayores habilidades para combinar acciones simultáneas. Se considera importante fortalecer las estrategias de divulgación y promoción de la Agenda o de alguno de

sus temas. Además, se recomienda como una nueva acción, el combinar el trabajo de diálogo y negociación tanto en los espacios públicos; como en los espacios ciudadanos, comunitarios, de base, para alcanzar no sólo mayores consensos, sino mayor capacidad de presión y movilización.

El mayor aprendizaje radica, por lo tanto, en que es fundamental contar con una estructura de organización interna y de movilización y de propuesta ágil, profesional y efectiva para conseguir mayor capacidad de negociación frente a los poderes del Estado.

En todo caso, la comunicación con la sociedad civil, una de las fortalezas del Foro, debiera ahora expresarse también en mejorar la coordinación de estrategias en varios niveles y en tiempos simultáneos. Para lograr ésto no sólo dependerá de un plan elaborado por la coordinación del Foro, sino especialmente de la voluntad de participación y dedicación que ofrezcan todas las instancias líderes que lo integran.

Guía para la reflexión y el debate

1

¿Cuál es la importancia que IPN y el Foro conceden a la concertación de la Agenda Abierta? ¿Qué problemas políticos enfrentaría el Foro sin este impulso a la concertación? Haga un balance de la concertación; de sus alcances y limitaciones.

2

¿Qué sugerencias daría para aprovechar mejor el compromiso ofrecido por los seis candidatos presidenciales?

3

A su juicio, ¿cuál es el mejor uso político que se le puede dar a la Agenda Abierta? ¿Considera que es necesario presentar nuevas propuestas?

4

¿Qué otras estrategias de acción recomienda al Foro en la etapa de negociación?

5

¿Cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan en esta campaña y qué sugerencias ofrece para superarlos?

La Colección "Forjando Culturas Democráticas" forma parte del Proyecto "La Formación de una Cultura Democrática en Centroamérica: el Papel Socializador de las ONG". Algunos títulos que integran la colección:

- Aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia - Honduras
- Derogación del Servicio Militar Obligatorio - Honduras
- Aprobación de la Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales - Nicaragua
- Diseño y Negociación de una Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano - Nicaragua
- Rescate del Plan de Reconstrucción Nacional - El Salvador
- Campaña para Visibilizar los Problemas de las Mujeres Trabajadoras de la Maquila y Reformar la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales - El Salvador
- Campaña por una Ley Contra la Violencia en la Pareja - Costa Rica
- Creación de una Instancia Coordinadora para Detener el Impacto de la Expansión Bananera Incontrolada - Costa Rica
- Aprobación de una Ley Forestal Justa y Equitativa - Costa Rica
- Diseño y Ejecución del Plan Nacional Mujer y Desarrollo - Panamá
- Proyecto para la Democracia - Belice

*Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Apdo. 8-6410-1000 San José, Costa Rica,
Teléfono: (506) 255-2955, Fax: (506) 255-2244,
Correo electrónico: fapprhum@sol.racsa.co.cr*