

Hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua

Humberto Antonio Miranda Rivas*

A PARTIR DE LA REVISIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS, EXAMINA LOS PRINCIPALES AUTORES QUE HAN DEFINIDO LA CALIDAD, ASÍ COMO LAS CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, PARA RETOMAR LAS PROPUESTAS TEÓRICAS EN LA EJECUCIÓN DE UNA GESTIÓN DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EJEMPLIFICÁNDOLA CON LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN NICARAGUA.

PALABRAS CLAVES: CALIDAD; SERVICIOS PÚBLICOS; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; NICARAGUA

Introducción

El clamor de la población de más y mejores servicios públicos requiere que los gobiernos desarrollen una gestión pública de calidad que mejore la prestación de los servicios. Esto hace necesario una administración pública y un ejercicio de gobierno atento a las necesidades de la población. Por ello, los políticos estratégicamente durante procesos electorales prometen mejorar servi-

cios de salud, educación, vivienda, entre otros, ante la necesidad de reconocerle a la población sus derechos constitucionales.

Los servicios públicos nicaragüenses tienen un marco jurídico que los regula. En la Constitución Política de Nicaragua están establecidos los servicios básicos que tiene que proveer el Estado y el deber de garantizar calidad en estos servicios. Este trabajo tiene como objetivo principal analizar cómo el Gobierno Central garantiza calidad en los servicios educativos.

Para cumplir con este objetivo el trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera, se revisa qué es gestión de calidad en los servicios públicos. Por ello, se examinan los principales autores que

* Doctorando en Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO-México. Licenciado en Psicología por la UACA, Nicaragua.

Recibido: 15 de enero del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

Miranda Rivas, Humberto Antonio (2010). Hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua.

han definido la calidad, a su vez se explica la definición, características y dimensiones de los servicios públicos. En la segunda sección, se explican cuáles son las propuestas teóricas para la ejecución de una gestión de calidad en las administraciones públicas. Este marco analítico permite revisar, en la tercera sección, cómo el Gobierno Nacional nicaragüense gestiona los servicios públicos educativos, además, se considera a la carrera docente como instrumento vital para la consecución de calidad en los servicios educativos proveídos por el gobierno.

La estructura de este trabajo tiene dos dimensiones analíticas. En las dos primeras secciones se desarrolla la dimensión teórica, y en la tercera sección se examina la empírica. Por ello, el análisis de la calidad en los servicios públicos de educación se hace con base a los datos oficiales disponibles, pero considerando principalmente un estudio realizado, por funcionarios del Banco Mundial, BM, sobre acceso y calidad en el marco del Reporte de Pobreza en Nicaragua, No. - 39736 – NI. Se optó por analizar el informe elaborado por el BM ante dos motivos. Uno, ofrece datos relevantes para los fines de este estudio; el otro, está relacionado con la poca información oficial disponible al respecto.

De acuerdo con Aguilar (2006:318):

“Es imposible el propósito gubernamental de ser socialmente confiable y sostener su

legitimidad si su actuación carece de calidad institucional y calidad de servicio, si no respeta las normas de la actuación pública ni responde a las expectativas ciudadanas básicas”.

Se retoma el planteamiento en mención como el argumento central que será desarrollado en este trabajo, ya que se plantea la necesidad de una gestión pública orientada a las expectativas del ciudadano, donde adquiere relevancia a) la calidad en los servicios públicos que las instituciones proporcionan a la población nicaragüense, b) la consolidación de un régimen de empleo público que garantice estabilidad laboral con base en el mérito y calidad.

Con base a estos argumentos se plantea como hipótesis de este trabajo la siguiente: “la calidad en los servicios públicos nicaragüense mejora cuando el tomador de decisión atiende efectivamente las demandas de la población ya que tendrá que existir una decisión política comprometida con la gestión-calidad junto con una función pública profesional y meritocrática”. Esta hipótesis considera la gestión pública de calidad en función del compromiso político de los detentadores del poder, la acción colectiva y la profesionalización de la función pública.

Calidad y servicios públicos

La tarea de definir calidad en los servicios públicos remite a una

doble labor que requiere analizar: ¿qué es la calidad? y ¿qué son los servicios públicos? Por ello, en primer lugar, se hace una revisión de los principales autores sobre calidad ya que existen muchas definiciones al respecto. Esto permite, en segundo lugar, relacionar la noción de calidad con las características y dimensiones del servicio como un componente necesario en la definición de la calidad, es decir, se vinculan los atributos de un producto con el tipo de servicio recibido, entendido como la experiencia de satisfacción del cliente, usuario o ciudadano ante el producto que consume.

¿Qué es calidad en los servicios públicos?

Según Crosby, citado por Aguilar (2006:324) la calidad puede definirse como “la conformidad con los requisitos”. Esto significa que se necesita precisión en la definición de las características de los bienes o servicios. Existen cuatro absolutos propuestos por Crosby:

- “La definición de calidad es la conformidad con las necesidades”.
- “El sistema de calidad es prevención”.
- “El estándar de desempeño es cero defectos”.
- “La medida de la calidad es el precio de la falta de conformidad”.

La conformidad con requerimientos es un elemento crucial en los planteamientos propuestos por Crosby, ya que están vinculados con la prevención de defectos a través de procesos de control que permitan medir esa conformidad según determinadas características.

Al respecto Muñoz Machado (1999:68) plantea que Crosby se sitúa “en la posición de productor de bienes o servicios”. Habrá calidad en la medida que se cumpla con los requerimientos que otorgan ese atributo a un bien o servicio. Pero el cumplimiento de requerimientos para obtener calidad no basta para conseguirla, ya que es necesario razonar la calidad como “idoneidad para el uso” (J. Juran) o como “idoneidad para el propósito” (K. Ishikawa).

¿Qué significa idoneidad para el propósito o uso? Idoneidad implica adecuar el servicio o bien a las necesidades del cliente, usuario o consumidor. De acuerdo con Muñoz Machado (1999:69) “Definir la calidad consistirá en conocer las expectativas del público respecto a las propiedades de un producto o servicio”. Por ello, si los servicios o bienes demandados no están acorde a determinados objetivos y usos del usuario, probablemente carecerán de calidad, ya que se demanda determinado servicio con un objetivo y para ser utilizado en la satisfacción de necesidades.

En relación con las propiedades de un producto o servicio Ishikawa (1997:43-44) citado por

Aguilar (2006: 325) plantea dos tipos de características: una hace referencia a la "calidad real" entendida como atributos o propiedades perceptibles que el cliente califica como apropiadas para su propósito; otra, las "características de calidad sustitutas" que son las condiciones necesarias para alcanzar la calidad real, imperceptibles para el cliente pero resultado de requerimientos técnicos.

Deming (1989) define calidad como "un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado". La citada definición está mencionada por Muñoz Machado (1999:68) y hace alusión a los costos requeridos para que un producto o servicio posea el conjunto de características deseadas por el consumidor. Es decir, en la producción de un bien se incurren en costos, por ello, la calidad está vinculada con la capacidad adquisitiva de los clientes o usuarios, además, está relacionada con los impuestos que el gobierno establece para proveer servicios públicos a la población.

En relación con los costos Taguchi (1989), define calidad como "la pérdida ocasionada a la sociedad desde que se expide el producto" por los costos de "la diferencia entre lo que el servicio debería ser y lo que es" Muñoz Machado (1999). Esto implica que la calidad tiene categorías de costos de calidad tales como prevención, evaluación, fallo interno y externo. Se pueden considerar como ejemplos de prevención

a la planificación; de evaluación a la inspección; un fallo interno al reproceso de un producto; un fallo externo a los costos de ejecución de garantías.

Otra definición sobre calidad está planteada por Feigenbaum (1951): "la calidad es en esencia, un modo de dirigir la organización". Esto hace necesario considerar aspectos como el liderazgo, dirección y organización donde el ser humano está en el centro de la atención del desarrollo de la calidad. En relación con este planteamiento Ishikawa (1997) hace alusión a la revolución conceptual de la gestión de calidad en función del "respeto al ser humano como filosofía administrativa", es decir, la persona tiene una valía fundamental en la construcción de calidad orientada a la razón de ser de todo esfuerzo de mejora: el ser humano.

La ISO 9000: 2000, define calidad como "característica inherente de un producto, proceso o sistema relacionada con un requisito, o como el grado en el que un conjunto de características inherentes satisface los requisitos, entendidos como necesidad o expectativa establecida comúnmente de manera implícita u obligatoria" Esta definición tiene elementos comunes con las definiciones explicadas, tales como la conformidad con los requisitos que plantea Crosby, o las características de la calidad propuestas por Ishikawa.

Todos estos elementos que definen la calidad hacen necesario contar con una noción integral al

respecto, que considere la calidad en sus dimensiones objetivas y subjetivas. Esto remite a un debate sobre qué tan posible es garantizar calidad en los servicios que están vinculados con la dimensión subjetiva de la calidad, es decir, con las expectativas y necesidades del usuario o ciudadano, donde las interacciones interpersonales constituyen el contexto donde ocurre la experiencia psicológica de satisfacción respecto al servicio recibido.

En relación a la dimensión objetiva de la calidad existe más certeza de asegurarla porque sus orígenes están en la manufactura, donde se pueden establecer con mayor precisión estándares, requerimientos y procesos de los productos o bienes; mientras que garantizar calidad en los servicios es más impreciso por el carácter imprevisible para anticipar qué ocurrirá en la interrelación entre el proveedor del servicio y el usuario o cliente. Para continuar analizando la dimensión subjetiva de la calidad en la siguiente sección se explican las características, dimensiones y definición de "servicio". Esto permitirá examinar en la parte final de esta sección cómo la Carta Iberoamericana vincula calidad con gestión pública.

Características del servicio

"El servicio es una actividad que produce una experiencia personal de beneficio por la provisión de ciertos bienes que en méritos de sus atributos responden a ciertos asun-

tos de interés para el usuario" Aguilar (2006: 330). Esta definición pone de manifiesto la dimensión psicosocial de un servicio de naturaleza pública o privada, donde cuentan las actitudes, valores, expectativas y necesidades del usuario porque la calidad no es sólo una propiedad de un producto, ya que incluye conductas de personas porque son quienes entregan el servicio.

De acuerdo con Aguilar (2006:330-331), las características esenciales del servicio son:

- Intangibilidad, el servicio no está hecho de cosas sino de comportamientos y actitudes.
- Simultaneidad de producción y consumo, que significa que no se puede desvincular la manufactura de un bien de las expectativas por las que un usuario consume ese bien.
- Coproducción, es la participación del usuario en la realización del bien.
- Uso intensivo del trabajo, se relaciona con comportamientos de personas más que con materiales.
- Dificultad de la medición o evaluación del servicio recibido.

Aunque las características propias de los servicios dificultan su medición, es posible establecer criterios generales o lineamientos que permitan servir de guía para valorar

su calidad. Es decir, se pueden idear instrumentos que permitan identificar el tipo de servicio que se provee para asegurar aspectos necesarios a garantizar en la interacción entre proveedor y usuario. Este tipo de criterios generales probablemente no agoten todas las buenas prácticas de servicio, pero establecen una serie de pautas sobre las conductas a evitarse para prestar un mal servicio.

Se han explicado las características de un servicio para revisar en la siguiente sección cómo define la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública los principios de calidad, e identificar los propósitos de una gestión orientada a garantizar calidad, en los servicios públicos que se proveen a la población. Esta Carta constituye una iniciativa importante en la búsqueda de criterios para garantizar calidad en función de las expectativas de la población, donde no es viable una forma de gobierno que no considere las necesidades de la ciudadanía de más y mejores servicios públicos. El ciudadano cada día está más informado de sus derechos y deberes, no le bastan los discursos y promesas ya que demandan evidencias que demuestren mejora en los servicios públicos.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

Esta Carta relaciona calidad con gestión pública en función de

dos propósitos. En primer lugar, orientar la gestión pública a satisfacer las necesidades del ciudadano, que implica fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos para integrar las demandas de la población en la planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos públicos. Esto hace necesario el principio de corresponsabilidad social, es decir, el ciudadano y sus gobernantes trabajan conjuntamente en la misión de mejorar los servicios públicos, por ello, las decisiones no son debatidas de manera unidireccional sino en colaboración entre todos o la mayor parte de los actores sociales.

En segundo lugar, “la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas” CLAD (2008:5). Este propósito es fundamental dadas las circunstancias actuales donde algunos gobiernos latinoamericanos perciben como una amenaza la rendición de cuentas, ya que existe poca tradición de informar a la población sobre su actuación, reducen la información a discursos políticos que efectivamente son relevantes pero no se pueden convertir en el principal medio que dispone el ciudadano para el acceso a la información pública. En la ponencia que elaboré para el XIV Congreso del CLAD (2009), argumenté: el mandato constitucional nicaragüense esta-

blece: “Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo” (Artículo No. 131, Cn).

Este mandato constitucional requiere una acción colectiva de control social para demandar una actuación de gobierno que efectivamente priorice los intereses del pueblo. Al respecto, la gestión de calidad en los servicios públicos centra la atención en las necesidades de la población, es decir, retoma el reclamo ciudadano de servicios públicos que respondan a las necesidades más sentidas de desarrollo de una población. Contemporáneamente se experimenta una gestión pública para salir del paso, y muy pocas políticas a mediano y largo plazo.

La realización de este tipo de políticas no requiere de mesías políticos que pretenden perpetuarse en el poder para darles continuidad a las políticas públicas sino de valores cívicos, reglas de juego acatadas por todos, regulación de empleo público con base en el mérito y de otros aspectos relevantes para el desarrollo democrático y de la gestión pública. En este sentido, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública constituye un aporte fundamental para la consolidación del establecimiento de reglas de juego,

porque de acuerdo con el CLAD (2008:5) “promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública” ¿cuál es la noción de calidad en la gestión pública?

La calidad en la gestión pública según la Carta Iberoamericana está definida como una cultura transformadora de la función pública orientada a satisfacer necesidades y expectativas de la población. Esto se puede lograr midiendo la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de la población y el logro de resultados cuantificables. Estos argumentos tienen elementos comunes con los planteamientos de los diversos autores sobre calidad que se han analizado ya que concuerdan en que el cliente, ciudadano o usuario tiene que constituirse en el centro de la calidad de los servicios públicos.

La gestión de calidad en la función pública no se desarrolla a través de recetas, requiere de innovación y capacidad creativa. Esto hace necesario fundamentar la gestión de calidad en principios rectores más que fórmulas, por ello, a continuación se citan los principios de calidad propuestos en la Carta Iberoamericana para la mejora continua en los servicios públicos.

Principios de la gestión pública de calidad

- *Principio de servicio público:* “Las Administraciones Públi-

cas iberoamericanas están al servicio de los ciudadanos, por ello darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas” CLAD (2008:9)

- *Principio de legitimidad democrática:* Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos. Esto requiere participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos, y una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. El control social permitirá transparencia en la administración pública, las críticas y propuestas de la población constituyen un elemento necesario para mejorar la gestión pública.
- *Principio de legalidad:* La gestión de calidad requiere observancia de normas jurídicas, así como crear reglas de juego para la puesta en práctica de acciones e instrumentos que permitan conseguir calidad.
- *Principio de coordinación y cooperación:* La ejecución de una gestión pública de calidad necesita de instancias y sistemas de coordinación. Aunque es tarea de la administración en su conjunto desarrollar una gestión de calidad, se hace necesaria la creación de estructuras administrativas encargadas de coordinar las

acciones para garantizar la calidad.

- *Principio de acceso universal:* Todas y todos los ciudadanos pueden tener acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad de derechos y deberes; es decir, los ciudadanos serán tratados con igualdad, sin discriminación por su género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica.
- *Principio de eficacia y eficiencia:* Se entiende por eficiencia la consecución de objetivos y metas en función de las necesidades y expectativas del ciudadano; eficiencia consiste en optimizar los recursos disponibles para el logro de las metas y resultados alcanzados por la administración pública.
- *Principio de evaluación:* Consiste en valorar permanentemente a través de evaluaciones internas y externas los procesos, servicios y prestaciones públicas para orientar la gestión pública hacia una mejora continua.

En resumen, en esta primera sección se analizaron, en primer lugar, los principales autores sobre calidad. Esto permite plantear que existen elementos comunes en las múltiples definiciones sobre calidad, tales como las dimensiones objetivas

y subjetivas. Un elemento objetivo en la definición de calidad son los requerimientos técnicos y procesos de producción necesarios para que exista calidad. Los elementos subjetivos son aquellos que destacan la satisfacción de las expectativas del cliente-ciudadano. En la práctica los elementos objetivos y subjetivos de la gestión de calidad ocurren de forma simultánea, ya que la producción de bienes y servicios está estrechamente vinculada con la sensación psicológica de bienestar que genera el consumo de un producto. Por ello, en segundo lugar, se examinaron las características del servicio, dado que este trabajo centra la atención en los servicios de naturaleza pública. Finalmente, se analizaron las propuestas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública; ahora el siguiente paso analítico consiste en revisar, en la próxima sección, cuáles son las propuestas teóricas para la ejecución de una gestión de calidad en las administraciones públicas. Este marco analítico permite repasar, en la sección final de este trabajo, cómo el Gobierno Nacional nicaragüense gestiona los servicios públicos educativos.

Cómo desarrollar calidad en servicios públicos

¿Qué requerimientos permiten la existencia de la calidad? ¿Quiénes definen qué es calidad? ¿Cómo se definen esos requerimientos? La determinación de los requerimientos

necesarios de un bien o servicio público es una construcción social, ya que tiene que especificarse con base a las expectativas del usuario-ciudadano; es decir, no es una tarea que le pertenece exclusivamente al personal especializado y técnico de una organización, sino a un conjunto de actores donde “el cliente y sus necesidades están en el centro de la definición de calidad, por ende, en el centro de la acción de las empresas y gobiernos que aspiran a mostrarse como organizaciones de calidad” (Aguilar, 2006: 326).

Las necesidades y expectativas de las personas a quién está o estarán dirigidos los servicios o bienes, se pueden considerar el principal requerimiento para definir y conseguir calidad. Esto significa que cuando se buscan mecanismos orientados a cómo definir los requerimientos de la calidad se tienen que considerar a los clientes o usuarios-ciudadano de los servicios públicos.

El Estado tiene que garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la calidad de los servicios públicos. Esto constituye una de las principales formas de desarrollo de una gestión de calidad que requiere considerar los siguientes aspectos propuestos por la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”:

- Atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.
- Obtener información sobre los resultados de la gestión pública y el desempeño de los

órganos y entes de la administración pública. Esto implica que el ciudadano podrá acceder a los archivos y registros, con las excepciones contempladas en la ley.

- Conocer condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a ellos.
- Presentar con facilidad las peticiones, solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la administración pública, así como recibir oportuna y adecuada respuesta a tales peticiones o solicitudes.
- Abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al trámite o procedimiento de que se trate.
- La administración pública facilitará el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y velará por el cumplimiento de sus deberes como partícipes del sistema social y político.

Estas recomendaciones propuestas por la Carta Iberoamericana constituyen un marco común para la búsqueda de la calidad. Esto hace necesario que los países centroamericanos desarrollen sus propios indicadores de calidad en la administración pública, considerando el marco de referencia que proporciona la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. En el Diario Digital Costa Rica Hoy, del 8 de julio del 2009, aparecía una buena noticia: La

Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, están trabajando para el establecimiento de un Premio Nacional a la Calidad y la Excelencia en la Función Pública costarricense. Esto constituye un paso relevante para el desarrollo de la calidad al interior de cada país centroamericano, que permita la creación de un Premio Centroamericano a la Calidad en la Gestión Pública.

En Nicaragua desde 1996, existe el Premio Nacional a la Calidad que otorga el Gobierno de Nicaragua a través del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio-MIFIC; este premio según la Ley No. 219 de "Normalización Técnica y Calidad" tiene entre sus objetivos: "Ordenar e integrar las actividades de los sectores público, privado, científico técnico y de los consumidores para la elaboración, adopción, adaptación y revisión de las normas técnicas, en procura de la mejora sostenida de la calidad de los productos y servicios ofrecidos en el país". Esto representa un precedente en la búsqueda de una gestión pública de calidad que no ha permeado en el sector público ya que según datos oficiales del MIFIC, los ganadores de este premio han sido principalmente las empresas privadas.

Instrumentos de calidad en la administración pública

En esta sección se citan algunos instrumentos de calidad para

plantear métodos y variables que pueden utilizarse en la aplicación de una gestión pública de calidad. Esto no agota las posibilidades de la capacidad innovadora del ser humano, pero facilita argumentos sugerentes para orientar la gestión pública hacia una mejora continua de los servicios que provee. A continuación se explican instrumentos de calidad con base a los planteamientos de Rodríguez Garraza, Tomás (2006), expuestos en su obra: la Guía de Calidad y Mejora en las Administraciones Públicas.

- *El ciclo de mejora continua o ciclo PDCA:* Deming, incorpora este mecanismo que consiste en cuatro actividades: Plan, Do, Chek y Act, es decir, Planificar, Desarrollar, Chequear, y Ajustar/Actuar que constituyen un ciclo. Primero, planificar/Plan, implica preguntarse sobre objetivos y los métodos para alcanzarlos; segundo, Desarrollar/Do, consiste en llevar a cabo la acción correctora donde se hace necesario la formación de las personas para la ejecución de lo planificado; tercero, Chequear/Chek, radica en verificar y controlar los efectos y resultados producto de las mejoras planificadas; cuarto, Actuar/Act, consiste en verificar el logro de los resultados esperados.
- *Seis sigma:* es una metodología para mejorar procesos y aumentar los niveles de cali-

dad y rentabilidad, ya que se tiene como principio de que menos costoso “hacerlo bien a la primera”. La metodología está basada en el denominado DMAIC, acrónimo que está compuesta de las siguientes acciones: Definir, Medir, Analizar, Innovar/mejorar y Controlar. Cabe señalar que esta metodología es principalmente estadísticas, utiliza una métrica que reside en los DPMO o “defectos por millón de oportunidades” buscando el control del 99,99966% de los procesos efectuados.

- *Diagrama causa-efecto o “Espina de Pescado” de Ishikawa:* es un gráfico que se presenta en cinco ramas o espinas que forman la figura de un pescado; en éste se representan las diversas causas y sub causas asociadas a un problema. La aplicación de esta herramienta requiere: “Definir claramente el efecto cuyas causas se van a identificar y ponerlo por escrito; dibujar una flecha horizontal, larga y colocarla en la punta el efecto definido con anterioridad; identificar los factores primarios a través de una tormenta de ideas, colocarlos alrededor de la flecha y unirlos mediante líneas inclinadas”. (Rodríguez, 2006:98).

Estos instrumentos citados conforman el grupo de las siete herramientas estadísticas con excepción del seis sigma. Las otras

son Diagrama de Pareto, Histogramas, Gráfico de Control, Diagramas de dispersión, Otros tipos de gráficos y la Lista de Chequeo o comprobación. Ahora se hace alusión a otro tipo de herramienta, según Muñoz Machado (1999:286), han surgido ante “aquellas situaciones en las que no están disponibles todos los datos necesarios” por ello se citan el Diagrama de Árbol y el Diagrama Matricial:

- *El Diagrama de árbol:* “recoge a modo de tronco y ramas de un árbol, todas las actividades que es necesario realizar para alcanzar un objetivo” (Muñoz Machado, 1999: 295). La metodología de esta herramienta consiste en: “Primero, definir el objetivo al cual se pretende llegar y colocarlo dentro de un cuadro en la parte superior central del diagrama; segundo, colocar los recursos primarios que permitan la consecución del objetivo definido en el primer paso; tercero, continuar formando cuantos recursos de orden creciente sean necesarios y colocarlos en cascada; cuarto, comprobar las relaciones existentes entre el objetivo trazado y los medios y frases establecidos; finalmente, construir el diagrama de árbol (Rodríguez, 2006:111).
- *Diagrama Matricial:* permite establecer la relación entre dos conjuntos de factores, así como, la relación entre variables y la dirección e intensidad

de la mismas que posibilita analizar simultáneamente muchos factores (Muñoz Machado, 1999). Los pasos a seguir, según Rodríguez (2006:112) son: “generación de los conjuntos a comparar; determinación del formato de la matriz; situar los conjuntos en los ejes de la matriz; seleccionar los símbolos a utilizar; registrar las relaciones en la matriz y finalmente el análisis”.

Servicios públicos en el ámbito del Gobierno Central

Los servicios públicos básicos establecidos en la Constitución Política de Nicaragua son: energía, comunicación, agua, transportes, infraestructura vial, puertos y aeropuertos, educación, salud y seguridad social; asimismo, instituye la gratuidad de la salud para los sectores más vulnerables. Estos servicios por mandato constitucional tienen que desarrollarse bajo control de calidad: “Es deber del Estado garantizar el control de calidad de bienes y servicios, y evitar la especulación y el acaparamiento de los bienes básicos de consumo” (Artículo No. 45, Cn.).

Este trabajo revisa cómo el Gobierno Central garantiza calidad en los servicios públicos. Se centra la atención en los servicios de educación proveídos principalmente por el Gobierno Central, porque son

servicios que constituyen una de las principales preocupaciones de diversos actores por su relevancia para el desarrollo del país. Los otros servicios planteados en la Constitución Política también tienen igual importancia, pero por razones de delimitación de este estudio, se decidió realizar un análisis de las acciones y esfuerzos orientados a la gestión de calidad en los servicios de educación que son catalogados constitucionalmente como “deberes indeclinables del Estado”. Ahora el siguiente paso analítico consiste en analizar cuáles han sido los esfuerzos para mejorar los servicios educativos prestados por el Gobierno Nacional.

Servicios educativos

El sistema educativo nicaragüense está conformado por cinco subsistemas:

- Educación Básica, Media y Formación Docente.
- Educación Técnica y Formación Profesional.
- Educación Superior.
- Educación Autónoma Regional de la Costa Caribe Nicaragüense (SEAR).
- Educación Extraescolar.

Este trabajo centra la atención en el subsistema de educación básica, media y formación docente por-

que está catalogado por el Ministerio de Educación, MINED, como una de las principales tareas dentro de los retos del milenio asumidos por el Gobierno nicaragüense.

“El Ministerio de Educación está a cargo del subsistema de educación general. Éste comprende los programas de educación inicial, educación primaria, educación especial, educación de adultos, educación secundaria y formación docente. Actualmente el subsistema educativo de educación general cuenta con un total de 6.506 centros de enseñanza primaria; de éstos: 5.393 son estatales, 532 privados, con subvención estatal, y 581 privados; 891 centros de enseñanza secundaria, de los cuales: 407 son estatales, 102 privados con subvención estatal y 382 privados; veintiocho centros estatales de educación especial y cinco privados con subvención estatal; ocho escuelas normales estatales, cuatro privadas con subvención estatal y una privada; 5.306 centros de enseñanza preescolar, de los cuales: 913 son estatales, 3.698 comunitarios, 154 privados con subvención estatal y 541 privados. El personal que atiende al subsistema de educación general está conformado por 34.884 empleados entre docentes y administrativos” (Dirección de Estadísticas, Ministerio de Educación, 2000).

La educación básica está organizada en Regular, Alternativa y Especial; La Ley General de Educación, Publicada el 3 de agosto del 2006 en el Diario Oficial La Gaceta,

no especifica qué se debe entender por Educación Básica Alternativa. A continuación se explica cómo está organizada la Educación Básica según estas tres modalidades.

La Educación Básica es la modalidad que abarca tres niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. El primero, es la educación inicial también conocida como pre-escolar o educación temprana, inicia a los tres años de edad y finaliza aproximadamente a los seis años.

El segundo nivel, es la educación primaria obligatoria y tiene una duración de seis años. Ésta comprende:

- *Primaria regular*, inicia alrededor de los seis y finaliza a los doce años de edad y se imparte en la jornada diurna.
- *Multigrado*, niños y niñas o adolescentes de distintos niveles académicos asisten a la misma sesión de clases que imparte un solo docente. Es decir, alumnos que deberían estar en el grado que les corresponde están junto con otros alumnos que no deberían estar en ese grado. Se recurrió a esta modalidad ante la escases de recursos en general para atender las necesidades educativas de la población.
- *Educación básica acelerada y educación de adultos*, “enfati-za la preparación para el tra-

bajo y el desarrollo de capacidades empresariales” (Ley General de Educación).

- *Primaria nocturna*, está dirigida a aquellos que no lograron integrarse a la educación básica y su edad le impide continuar los estudios en la modalidad regular.
- *Educación básica especial*, donde se atiende a personas con necesidades educativas especiales.

El tercer nivel, es la educación secundaria, gratuita cuando es ofrecida por centros estatales y puede cursarse de forma regular, nocturna y a distancia; además, está previsto en la Ley General de Educación que los estudios de secundaria se realicen en un período de cinco años.

Se ha explicado la organización del subsistema de educación básica como un paso inicial para examinar cómo están los indicadores de calidad, con base al informe “Servicios Educativos en Nicaragua: Acceso y Calidad”, elaborado por funcionarios del BM. Se optó por analizar el informe elaborado por el BM ante dos motivos. Uno, ofrece datos relevantes para los fines de este estudio; el otro motivo, está relacionado con la poca información oficial disponible al respecto; además, este informe revisa datos de los servicios educativos desde 1998 hasta el 2005.

Según el BM (2008), el citado informe fue debatido en un panel

integrado por actores gubernamentales y de la sociedad civil. Los participantes fueron: el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Gerente General del Banco Central de Nicaragua, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, Presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Representante para Centroamérica de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, COSUDE, y miembro del Grupo de Apoyo Presupuestario, y Economista Jefe para América Central del Banco Mundial. Esto indica que actores relevantes para el desarrollo del país estuvieron presentes en la presentación del estudio de pobreza en Nicaragua, donde se consideró la calidad de los servicios educativos.

Situación de la calidad en la educación básica

Se analiza la calidad en función de los siguientes aspectos: nivel académico y eficiencia terminal, ratio alumno-docente, resultados de la prueba estándar dirigida a alumnos de tercer y sexto grado de primaria, realizada en el 2002; finalmente, se examinan las percepciones de los usuarios respecto a la calidad del servicio educativo, entre otros aspectos.

La permanencia de los alumnos y alumnas en el sistema educativo es un dato importante para el análisis de los servicios educativos. La mayoría de la población infantil

nicaragüense ingresa al sistema educativa pero se retiran por problemas de acceso y limitaciones de recursos económicos. Esto tiene mayor ocurrencia en la población más pobre, donde dos de cada diez niños logra concluir la escuela primaria. Al respecto se retoman los planteamientos de Deming (1989) y Taguchi (1989), revisados en la primera sección de este trabajo, quienes hacen alusión a los costos de la calidad, que están vinculados con la capacidad adquisitiva de los usuarios; en el caso nicaragüense los datos evidencian que la baja capacidad adquisitiva repercute en la permanencia de la población infantil en el sistema educativo.

El gobierno destina una parte del Producto Interno Bruto, PIB, para la prestación de los servicios educativos. Según Eduquemos (2004) “se gasta un 4% del PIB en educación, sin embargo, el gasto por alumno es menor respecto a los países con similar PIB”. Esto hace necesario invertir más para atender las necesidades educativas de la población, que tiene una tasa de crecimiento de 2,7% promedio anual entre 1995 y 2000, así como de 2,6% entre el 2000 y el 2005, una de las más altas en la región.

Los costos de los servicios educativos públicos nicaragüenses no constituyen un obstáculo para que niños y niñas accedan al sistema. Esto se debe a que los costos por lo general son bajos o gratuitos, entonces ¿por qué los niños no pueden continuar sus estudios? Por los

gastos relacionados con el envío de los hijos a la escuela, el transporte, uniformes, útiles escolares; es decir, los hogares de los niños más empobrecidos se les dificulta asumir este tipo de costos, vinculados con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Según datos de Eduquemos (2004:10) del Foro Educativo Nicaragüense, efectivamente existen avances en la ampliación de la cobertura. “Se ha logrado pasar de una tasa neta de matrícula en primaria de 75,4% en 1990 a 83,5% en el 2003”; es decir, existe una mejora de 8.1% de niños y niñas matriculados en un nivel determinado en relación con el total de la población que tienen la edad para estar en ese nivel. Se hacen necesarios mayores avances ante la cantidad de niños que requieren servicios educativos de calidad, “de 5.5 millones de habitantes en el 2003, el 40% (más de 2 millones) son niños, niñas y adolescentes en edad de asistir a la escuela” (Eduquemos, 2004:12). Esto requiere centrar la atención en una gestión pública de calidad orientada a satisfacer la demanda de mayores servicios educativos para atender a los que constituyen el porvenir de la Nación.

El ratio alumno-docente es otro indicador de calidad en los servicios educativos. Según, Urdiñola y Laguna (2008:38) “Nicaragua es el país de América Latina con más alto ratio alumno-docente, tanto en escuelas primarias como secundarias”. Esto significa que un docente nicaragüense de primaria o secundaria

atiende en promedio 35 ó 32 alumnos porque la Ley General de Educación así establece la relación maestro-alumno. Al comparar este ratio con los estándares regionales se identifica en promedio una relación de 27 ó 21 alumnos por docente. La atención personalizada que brinde un docente a sus alumnos está asociada con una mejor calidad de oferta educativa, este tipo de atención requiere ratios alumno-docente más bajos.

Los resultados del desempeño académico se pueden considerar otro elemento para analizar la calidad en la educación. Por ello, a continuación se plantean los resultados de las pruebas de rendimiento académico en las materias de Español y Matemáticas, aplicadas en el 2002 a alumnos de tercero y sexto grado de primaria. Los resultados “indican que entre 60 y 90% de todos los alumnos en tercero y sexto grado tienen un conocimiento superficial (por debajo de lo esperado) de los contenidos curriculares correspondientes a sus niveles (matemáticas y español). Sólo se encontró una pequeña parte (10 a 25%) de la población estudiantil con los conocimientos normales o competentes de sus currículos” (Urdiñola y Laguna, 2008:42).

Existe un grupo de niños, niñas y adolescentes que obtuvieron resultados muy próximos al nivel mínimo establecido por el Ministerio de Educación. Éstos asisten a escuelas privadas subsidiadas, escuelas de áreas urbanas de la capital y

de la Región Central; además, sus padres realizaron estudios universitarios y de post-grado. En cambio, según Urdiñola y Laguna (2008:43) “los niveles más bajos de adquisición de conocimientos están en las áreas rurales, en las escuelas multigrado, en las mujeres, en los que repiten grado, y en los alumnos que hablan un idioma que no es el español”.

¿Cuáles son los factores asociados con estos resultados? Al respecto Arcia, Porta y Laguna (2004) presentaron un estudio sobre el rendimiento académico en Nicaragua. “Los principales hallazgos muestran que los factores más importantes asociados con las mejoras del rendimiento son: el liderazgo pedagógico del director, la motivación de los docentes, elevados niveles educativos de los docentes, instalaciones escolares seguras, así como motivación del alumno y de la familia. En contraste con esto, aspectos como la repetición de grado, el trabajo infantil, ausentismo escolar, y el hecho de hablar un idioma que no es el español, tienen un impacto negativo en el rendimiento académico de los niños nicaragüenses”.

La inversión en la formación continua de los docentes influye en la calidad de los servicios educativos. Según Urdiñola y Laguna (2008:38) “la fuerza de trabajo docente de Nicaragua está menos calificada de lo que se pudiera esperar dado su nivel de desarrollo. Nicaragua tiene la proporción más baja de docentes capacitados en América Latina, particularmente en educación

secundaria. Los datos sugieren que 25 de cada 100 docentes de primaria no están capacitados correctamente para enseñar, mientras que la misma proporción alcanza más de 50% en secundaria”. Al respecto, Eduquemos (2004:7) “el entrenamiento de los profesores aún no responde a las necesidades reales de ellos. No se hace sentir al maestro involucrado en los cambios educativos”.

La fuerza de trabajo docente está menos calificada posiblemente por la ausencia de programas de actualización docentes. Además, se requiere diseñar estándares de desempeño, evaluaciones e incentivos que reconozcan el buen trabajo de los profesores. La atribución de más responsabilidades a los docentes tiene que estar acompañada del reconocimiento social y económico de su trabajo, mejorando sus condiciones de vida también se mejorará lograr la calidad de sus trabajo; de acuerdo con Eduquemos (2004:35) es necesario “mejorar la educación enfatizando la calidad del profesorado y los enlaces entre su desempeño profesional y su salario”.

Se han explicado datos en los servicios educativos de primaria pero qué ocurre en secundaria al respecto. Según Urdiñola y Laguna (2008:11): asisten a secundaria 7 de cada 10 jóvenes entre 13 y 17 años de edad de los quintiles de la población con mayores recursos económicos; mientras 2 de cada 10 jóvenes del 20% de los hogares en condiciones de empobrecimiento están en el sistema escolar. Esto hace necesari-

rio centrar la atención en el acceso a los servicios educativos para poder estudiar la calidad, ya que difícilmente se puede hacer alusión a la gestión de calidad sino se han resuelto problemas de cobertura, pero desde la perspectiva de este trabajo es factible mejorar la cobertura de los servicios y la calidad de la oferta educativa existente.

Las tasas de escolarización son bajas en la educación secundaria nicaragüense. Según Urdiñola y Laguna (2008:12): “la tasa neta de escolarización en secundaria en las áreas rurales es la mitad que la de las zonas urbanas (28.1 versus 61.1%). La diferencia de las tasas netas de escolarización entre Managua y la región del Atlántico es sorprendente (27 versus 66.2% en primaria y 28.7 versus 48.1% en secundaria)” ¿Qué situaciones explican las bajas tasas de escolarización en secundaria? El género, el nivel educativo de la cabeza de familia, las condiciones socioeconómicas y la ubicación geográfica repercuten en el ingreso o continuación de los estudios de secundaria.

Según Handa (2006), “El hecho de ser varón está asociado con un 3% de posibilidades menores de escolarización después de los 12 años de edad en áreas urbanas y con 8% más probabilidades de ser escolarizado en las áreas rurales”; es decir, culturalmente el varón por su condición tiene que empezar a trabajar a los 12 años, ya que se convierte en una ayuda relevante dadas las condiciones de precariedad

en que vive una gran parte de la población.

El nivel educativo de la cabeza de familia es determinante para que los jóvenes continúen con estudios de secundaria y universitarios. Esto significa que los jóvenes cuyos jefes o jefas de familia han realizado estudios, tienen más oportunidades de continuar los estudios de secundaria, respecto aquellos cuyas cabezas de familias tienen primaria incompleta o sin estudios.

También, las condiciones socioeconómicas permiten o no realizar estudios de secundaria. Los jóvenes de hogares con mayor solvencia económica tienen más probabilidades de asistir a la escuela secundaria, en cambio esa probabilidad disminuye en los sectores más empobrecidos. Finalmente, la ubicación geográfica determina la continuación de los estudios de secundaria, ya que los jóvenes de los sectores urbanos de la Región Central y Atlántica nicaragüense, “muestran respectivamente probabilidades de entre 5 y 13% más altas de asistir a la escuela después de los 12 años” (Urdiñola y Laguna, 2008:13).

En la primera sección de este trabajo se definió la calidad en los servicios públicos en función del usuario-ciudadano. Por ello, a continuación se explica cómo los miembros del hogar perciben los servicios educativos de sus hijos e hijas, dado que las percepciones de los usuarios son importantes para conseguir calidad.

- Percepciones sobre la calidad de la educación

La valoración de los padres sobre la educación primaria es variada y depende de condiciones socioeconómicas. Según Urdiñola y Laguna (2008) “Los hogares con hijos matriculados en la educación primaria de los quintiles más pobres tienen menos tendencia a catalogar la educación de sus hijos como excelente”.

Los hogares indígenas o que se dedican a la agricultura catalogan la educación de sus hijos de regular y mala. En cambio, los hogares de áreas urbanas y de la ciudad capital consideran la educación de sus hijos como excelente en comparación con otras regiones y áreas rurales.

Los padres en general catalogan como regular la calidad de los servicios educativos en secundaria. En la región del Atlántico y áreas rurales la educación secundaria, existe menor tendencia a catalogar la educación secundaria de excelente. En cambio, en las áreas urbanas y en Managua está valorada como regular o mala, mientras “los hogares de la región Central tienen una mejor percepción sobre la calidad de la educación secundaria de sus hijos que en otras regiones” (Urdiñola y Laguna, 2008:41).

La mayoría de los niños en Nicaragua están matriculados en escuelas públicas donde existe la modalidad de multigrado. Las aulas multigrados están conformadas por

niños de distintos grados que reciben clases en una misma aula, es decir, pueden estar alumnos desde segundo hasta cuarto grado de primaria.

Seis de cada diez niños en las áreas rurales están matriculados en escuelas multigrado; Según (Urdiñola y Laguna, 2008:31) “Generalmente, las escuelas multigrado tienen ratios maestro-alumno elevados, lo cual obliga a los docentes a invertir menos tiempo enseñando e interactuando con los alumnos. Como resultado, las escuelas multigrado ofrecen una calidad inferior de enseñanza que lo que ofrecen las escuelas normales (dado que los ratios más bajos alumno/docente a menudo están asociados con mejor calidad de enseñanza)”.

Al respecto se hace necesario cuestionarse: ¿por qué el Ministerio de Educación continúa con este tipo de modalidad cuando los datos demuestran que es baja la calidad? En primer lugar, porque está establecida en la Ley General de Educación la existencia de este tipo de modalidad; en segundo lugar, puede considerarse una solución para evitar un mal mayor, ya que posiblemente la inexistencia de esta modalidad implicaría que muchos niños, niñas y adolescentes quedarían fuera del sistema educativo. Los datos demuestran que esta modalidad no beneficia los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad, por consiguiente, habrá que buscar otro tipo de modalidades o mecanismos que permitan resolver la ampliación de la

cobertura, pero sin descuidar la calidad de los servicios.

Los niños que viven en hogares con mayor solvencia económica están matriculados en escuelas primarias regulares o privadas. Aunque la mayoría de ellos están dentro del sistema educativo público, las escuelas privadas están asociadas con una educación de mejor calidad. ¿Qué hacer ante las percepciones poco favorables de los padres de familia sobre los servicios educativos públicos? Se inicia planteando los esfuerzos realizados por las autoridades gubernamentales para retomar las acciones orientadas a la búsqueda de una gestión de calidad.

El Ministerio de Educación (2006) plantea como avances en la calidad educativa varios logros. En primer lugar, ejecución de un currículo basado en competencias; segundo, el Proyecto Excelencia financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, tiene como objetivo “el mejoramiento de la calidad de la educación primaria, por medio del método de aprendizaje activo (Aprendo-Práctico-Aplico) y la promoción de la participación comunitaria activa”. Tercero, la aplicación, en el 2002, de pruebas estandarizadas para medir el rendimiento académico en las asignaturas de español y matemáticas de estudiantes de tercer y sexto grado de primaria. Así como la realización de la segunda aplicación en el 2006, en este mismo año se participó en la prueba internacional del Segundo

Estudio Regional Comparativo y Evaluativo, SERCE, del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE. Coordinado por la Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, para América Latina y el Caribe.

Además de los avances de los datos oficiales citados existen otros. En los años 1999, 2000 y 2002 se evaluaron aprendizajes en la educación primaria, al nivel nacional; en el 2001 se publican los Estándares Educativos Nacionales Primaria regular para sexto y tercer grado; además, el Ministerio de Educación propone un texto oficial sobre prácticas metodológicas (UNESCO, 2005).

Otro avance relevante en la búsqueda de la mejora de los servicios educativos es la existencia de varias áreas en el Ministerio de Educación para atender la gestión de calidad. Por ejemplo, la División de Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos, Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación, MED, entre otras. Esto es relevante porque existe capacidad instalada para desarrollar la calidad en los servicios educativos, es decir, existe un área que posiblemente pueda coordinar los esfuerzos para mejorar la calidad. Pero aún falta camino que recorrer ya que no están establecidos estándares de calidad para la educación secundaria, así como el cierre de la Escuela Normal

de Estelí cuando existe necesidad de este tipo de centros para contar con docentes con formación en su ramo. En el diario nicaragüense *La Prensa*, del 20 de enero del 2010, aparecía como noticia: la Escuela Normal Mirna Mairena, de Estelí, no admitiría nuevos aspirantes a maestros. Esto afectará a otras personas, que desean ser maestros, de otros departamentos del país como las originarias de Madriz y Nueva Segovia, ya que a esa escuela asisten personas de los departamentos citados.

Se han abordado datos relevantes para el análisis de la calidad en los servicios educativos nicaragüenses. Además, se consideró a los docentes un actor clave en la consecución de la calidad; de acuerdo con Murillo Torrecilla (2007:15): “tanto la experiencia como la investigación han confirmado que el factor clave para conseguir una educación de calidad es contar con docentes de calidad”, por ello en la siguiente sección se aborda el sistema de carrera docente, análisis que forma parte del libro de mi autoría que actualmente está en proceso de edición.

Carrera Docente nicaragüense

El ejercicio profesional docente nicaragüense está regulado por la

Ley No. 114 de Carrera Docente, publicada en *La Gaceta Diario Oficial* el 22 de noviembre de 1990; Reglamentada por Acuerdo Ministerial No. 38, publicado en *La Gaceta Diario Oficial* del 10 de setiembre de 1991. Cabe señalar, que existen Acuerdos Ministeriales que han reformado el Reglamento de la citada ley.¹

Este marco jurídico se aplica a todos los docentes que ejercen la profesión de maestros en los subsistemas de educación no superior, tanto en el ámbito privado como estatal. Están exceptuados los docentes que desempeñan cargos de confianza, es decir, el de asistente del Ministro y Vice-Ministro, Directores Generales del Ministerio de Educación, Delegados Regionales o Departamentales, Directores de Centros Educativos y el personal extranjero que brinda servicios especializados dentro del sistema educativo a través de convenios suscritos por el Gobierno de la República.

A continuación se explica cómo la Ley de Carrera Docente y su Reglamento tienen previsto la ejecución de la carrera a través de instancias y sistemas de gestión de recursos humanos. El Ministerio de Educación es la instancia de la carrera docente que tiene por funciones: cumplir y hacer cumplir la Ley de Carrera Docente y su Reglamento; organizar los sistemas de clasificación, remuneración, escalafón, capacitación y evaluación; registrar los movimientos laborales en el ejercicio docente. La Comisión Nacional de Carrera Docente, conoce y re-

1. Véanse acuerdos ministeriales del titular de Educación números: 31-92, 062-93, 2-95,1/4/95.

suelve en segunda instancia los reclamos del docente.

Las Comisiones Departamentales de Carrera Docente y Regionales del Atlántico, conocen y resuelven en primera instancia los reclamos que le presenten los docentes a título individual o colectivo sobre las decisiones de sus superiores alegando perjuicio a sus derechos. Las Comisiones Departamentales de Recursos Humanos tienen por función la aplicación y administración de la Ley de Carrera Docente.

El Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Carrera Docente, Comisiones Departamentales de Carrera Docente y Departamentales de Recursos Humanos son instancias del régimen laboral que regulan el ejercicio profesional docente. Cada una de estas instancias lleva su propio registro y ejecutan la Carrera Docente en forma descentralizada; es decir, existe transferencia de competencias y autoridad, otorgada por Ley, a las Comisiones Departamentales de Carrera Docente y de Recursos Humanos.

Descentralizar la ejecución de la Carrera Docente es necesario por la magnitud de la gestión de los recursos humanos del ámbito educativo, pero ¿cuáles han sido los avances obtenidos por las citadas comisiones en la aplicación de la Ley

de Carrera Docente? La inexistencia de un mecanismo integrador de la información manejada por cada una de las comisiones no permite evaluar la ejecución de éste régimen a nivel nacional. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Carrera Docente no tiene a su disposición un consolidado o sistematización de la gestión de los recursos humanos, y de los reclamos resueltos a nivel local por las Comisiones Departamentales de Carrera Docente y de Recursos Humanos.

Es recomendable que los procesos de descentralización de este tipo establezcan mecanismos de intercambio de información entre las distintas instancias ejecutoras de la Carrera Docente para tener una visión integral. El cumplimiento de la Ley y su Reglamento a cargo del Ministerio de Educación a través de la División de Recursos Humanos, requiere de la existencia de un *software* que permita registrar la gestión de recursos humanos para contar con una visión global de la carrera docente.

Actualmente no existe un *software* que funcione como base de datos de los aproximadamente 37.300 docentes² que son parte del régimen de carrera, de los cuales 6.500 son empíricos. Entiéndase por empírico aquellos docentes que no cumplen con los requisitos para pertenecer a la carrera; por ejemplo, ser graduados aunque en la práctica los profesores empíricos son parte de la Carrera Docente. Los Sistemas de Gestión de Personal de la Carrera

2. Dato estimado por la Oficina de Escalafón y Carrera Docente del Ministerio de Educación, hasta diciembre del 2006.

Docente son ingreso, clasificación, remuneración, escalafón, capacitación, evaluación y movimientos del personal docente. En la siguiente sección se explican cada uno de los citados sistemas.

- **Sistemas de la Carrera Docente**

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

Existen requisitos de titulación para pertenecer a la Carrera Docente.

En primaria el título básico requerido es Maestro en Educación Primaria; en Secundaria es Profesor de Educación Secundaria y en el subsistema de formación profesional el título solicitado es el de Técnico Básico; Medio o Superior. El término maestro y profesor son dos categorías profesionales distintas; el

primero es utilizado para referirse a los profesionales que desempeñan la docencia en primaria; el segundo, es empleado para los docentes que laboran en secundaria aunque en la práctica se emplean indistintamente.

Pueden ingresar a la Carrera Docente extranjeros procedentes de países con los que Nicaragua ha establecido relaciones recíprocas, exceptuándose aquellos casos que participan en el sistema educativo a través de los convenios suscritos por Nicaragua con organismos no gubernamentales.

Sistema de Clasificación, la única referencia a éste sistema está en el Artículo 7 de la Ley. ¿En qué consiste el denominado Sistema de Clasificación? Ni la Ley ni el Reglamento de la Carrera Docente especifican de qué trata; existe un vacío jurídico que no permite determinar cuál es la finalidad y razón de ser de un sistema de clasificación que puede ser de puestos o de centros educativos.

El Sistema de Remuneración está citado únicamente en el Artículo 7 de la Ley sin mayor explicación de que es un sistema asumido por el Ministerio de Educación. No está especificado en la norma cómo funciona, en la práctica se lleva a cabo a través de la organización sindical y la negociación de convenios colectivos de acuerdo a lo establecido en el Artículo 36, Numeral 11 de la Ley de Carrera Docente. Cabe señalar, que el Artículo 23 de la citada Ley establece que el escalafón regirá el mon-

to de los diferentes sueldos de acuerdo a lo propuesto por el Reglamento correspondiente, ¿a qué reglamento se está refiriendo el citado artículo? Porque el Reglamento de la Ley de Carrera Docente no especifica cuál es la bonificación salarial para los puntajes establecidos en el escalafón. Existe un acuerdo que establece que por cada punto registrado en el escalafón se pagará cinco córdobas, pero no encontramos ningún documento al respecto.

El Sistema de Escalafón es la clasificación de la trayectoria docente con base en sus títulos, méritos y antigüedad. El Ministerio de Educación a través de Recursos Humanos reconoce los diplomas obtenidos por los docentes en cursos de capacitación científico-técnico, pedagógicos o administrativos realizados dentro o fuera del país. A cada diploma le corresponde un puntaje, se otorga un punto por cada mes de capacitación recibido consecutivamente. El sistema de escalafón establece puntajes para los títulos o diplomas de primaria, educación media, postgrados, reconocimientos nacionales e internacionales, obras publicadas, Doctor Honoris Causa y por la experiencia profesional adquirida en la educación superior y no superior en el país y en el extranjero.

Sistema de Capacitación y Profesionalización, de acuerdo con el Artículo 112 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente la capacitación es un proceso educativo, permanente y sistemático a desarrollar-

se bajo tres modalidades; primera, *entrenamiento* entendido como la acción de formación docente dirigida a la adquisición de habilidades y destrezas para la aplicación de nuevas líneas curriculares. Segunda, *perfeccionamiento* es la acción de capacitación docente que pretende enriquecer el perfil profesional. Tercera, *actualización* consiste en un proceso de retroalimentación brindado al docente en función de los avances pedagógicos, científicos y técnicos.

¿En qué se diferencia la capacitación de la profesionalización docente? Según los Artículos 119, 120 y 121 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente, la capacitación es una acción educativa sujeta a un plan curricular para la obtención de un título, y está dirigida principalmente a docentes empíricos. En cambio, los programas de profesionalización son desarrollados por Escuelas Normales para docentes empíricos de los subsistemas de educación no superior. Esta diferencia es poco precisa porque presenta criterios que no permiten identificar qué distingue una acción de otra, se puede afirmar que la capacitación es un medio para la profesionalización docente, por ello es necesario que las autoridades del Ministerio de Educación revisen la definición de cada uno de los términos utilizados.

El Sistema de Evaluación es la valoración objetiva de aspectos profesionales que determinan la eficiencia o mal desempeño del ejercicio docente. Este sistema se reali-

za a través de tres procesos. Uno, *evaluaciones sistemáticas* realizadas a través de guías de evaluación, documentos y consultas al superior inmediato del evaluado; no está especificado en el Reglamento de la Ley de Carrera Docente la frecuencia con que se realizarán las evaluaciones sistemáticas ni los mecanismos de su ejecución. Segundo, *evaluaciones finales* realizadas anualmente y registradas en la ficha evaluativa docente. Los resultados registrados son analizados y aprobados por las autoridades correspondientes; el instrumento de evaluación (ficha evaluativa) es dado a conocer por el jefe inmediato al docente para que éste conozca cuáles son los criterios con que será evaluado. Éstos obedecen a características relacionadas con la capacidad, eficiencia en el trabajo, ética profesional y relaciones humanas.³

El Sistema de Movimiento del Personal Docente que contempla la Ley y su Reglamento son promoción, democión, traslados, permutas, permisos, vacaciones, destituciones, y jubilaciones. La promoción es el ascenso del docente a un cargo superior al desempeñado en función de los puntajes establecidos en el Artículo 21 de la Ley de Carrera Docente. En cambio, la democión es el nombramiento del docente en un cargo inferior al desempeñado por razones de ineficiencia comprobada en el ejercicio de sus funciones.

3. Véase los criterios de evaluación planteados en los artos. 134, 135, 136, 137, 139 y 140 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente.

Los traslados consisten en la reubicación de un docente a otro centro educativo cercano a su domicilio o cuando existen razones justificadas para tal hecho. Permuta es el cambio por mutuo acuerdo entre docentes con un mismo cargo de un centro educativo a otro, las razones por las que se puede solicitar una permuta son cambio de domicilio, cercanía habitacional, prescripción médica o por contraer matrimonio.

Los permisos para ausentarse temporalmente de las labores docentes son de dos tipos. Uno, es con goce de salario por subsidio, muerte de padres, cónyuge o beca autorizada por el Ministerio de Educación. Otro, es sin goce de salario por desempeñar cargos directivos en instituciones del Estado, organizaciones sindicales, o en organismos internacionales.

Las vacaciones es el período de descanso anual al que tienen derecho los docentes de acuerdo al calendario escolar. Otro de los movimientos de personal es la destitución entendida como el retiro definitivo del cargo desempeñado por un docente que provoca pérdida de los derechos otorgados por la Ley de Carrera Docente. Recursos Humanos puede ejecutar una destitución por abandono de labores sin previo aviso, perjuicio material, ofensas graves a miembros de la comunidad educativa, conducta contraria a la ética profesional, sentencia que prive la libertad, suspensión temporal por abandono del cargo e incumplimiento de la política educativa.

La jubilación de acuerdo al Artículo 35 de la Ley de Carrera Docente y los Artículos 100-108 del Reglamento, es el derecho que tiene el docente a retirarse de sus labores por haber cumplido 55 años de edad y 25 años de servicio, invalidez o incapacidad física o mental. Asimismo, los docentes jubilados tienen derecho al décimo tercer mes, y sus pensiones están sujetas a reajustes salariales aplicados a la remuneración del docente activo.

Se ha analizado cómo se ejecuta el Régimen de Carrera Docente pero quedan pendientes cuestiones tales como: ¿cuántos ascensos se han realizado en función de la antigüedad, experiencia, preparación científica, eficiencia y méritos según lo estipula el Artículo 3 de la Ley de Carrera Docente? ¿La Comisión Nacional de Carrera Docente ha sesionado ordinariamente cada quince días para resolver los reclamos presentados por el docente? ¿Cuáles son los casos resueltos por la Comisión Nacional y Departamentales de Carrera Docente en materia de reclamos docentes? ¿El Ministerio de Educación ha garantizado una plaza a todos los egresados de las Escuelas Normales tal como lo propone el Artículo 18 de la Ley? ¿Cuántas demociones o descensos existen por ineficiencia en el desempeño del ejercicio profesional docente? ¿Cuáles son los programas de capacitación y evaluación utilizados desde la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Docente? ¿Qué impacto han tenido estos programas en la profesionalización docente y en

la entrega de una educación de calidad?

Estas preguntas podrían analizarse mucho mejor si la instancia rectora de la Carrera Docente tuviese sistematizada la información al respecto. En una futura edición se espera contar con los datos necesarios que permitan analizar cuestiones críticas para el cumplimiento del objetivo principal de la Ley de Carrera Docente, que pretende garantizar educación de calidad, estabilidad laboral, capacitación y promoción de los docentes.

Consideraciones finales

La tarea de analizar cómo el Gobierno Central garantiza calidad en los servicios educativos hizo necesario formular una hipótesis. Por ello, se planteó: "la calidad en los servicios públicos nicaragüense, específicamente educativos, mejora cuando el tomador de decisión atiende efectivamente las demandas de la población ya que tendrá que existir una decisión política comprometida con la gestión calidad junto con una función pública profesional y meritocrática". Esta hipótesis sirvió de guía para desarrollar dos dimensiones analíticas sobre gestión de calidad: una teórica y otra empírica.

Desde la perspectiva teórica se analizó qué es calidad en los servicios públicos. Esto permitió identificar elementos comunes en las

múltiples definiciones sobre calidad tales como las dimensiones objetivas y subjetivas. Un elemento objetivo en la definición de calidad son los requerimientos técnicos y procesos de producción necesarios para que exista calidad. Los elementos subjetivos son aquellos que destacan la satisfacción de las expectativas del cliente-ciudadano.

Respecto a lo empírico se constató que poco a poco se camina “hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua”. Pero hace falta mucho más camino que recorrer en la búsqueda de la calidad en los servicios públicos, específicamente en los educativos. En este trabajo se identificó que el Gobierno Central provee muchos servicios públicos por mandato constitucional; ante esta situación se optó por centrar la atención en los servicios educativos ya que la inversión en capital humano a través del sistema de educación constituye uno de los principales factores para mejorar la calidad del propio sistema educativo y de otros servicios públicos.

“Sin inversiones enfocadas en la mejora de la calidad de la educación y en aumentar el acceso a las escuelas, se puede prever que el 50% de la población permanezca en la pobreza durante la década siguiente. Los bajos niveles educativos alcanzados por la población nicaragüense a lo largo de los años explica, en gran medida, la baja productividad de la fuerza laboral y la pobre calidad del trabajo” (Urdiñola y Laguna, 2008: 45).

Se hace necesario que las autoridades políticas, el ciudadano y los directivos de la administración pública nicaragüense se comprometan con la gestión de calidad. La revisión teórica y empírica de este trabajo revela la necesidad de fortalecer la capacidad de escucha, respuesta efectiva y eficaz de las autoridades políticas a los ciudadanos. El caso de estudio sobre los servicios educativos nicaragüenses permite plantear similitudes respecto a la situación de otros servicios públicos, ¿Cuál es esa similitud? efectivamente con un caso de estudio difícilmente se puede generalizar pero si se puede expresar que los servicios públicos necesitan mejorar su calidad. La situación de los servicios educativos en Nicaragua tiene repercusión en otros sectores como la economía, salud, entre otros; es decir, en el desarrollo de la Nación.

La calidad de la gestión pública necesita de acción colectiva. No basta con cuidar los requisitos y procedimientos de calidad ya que en el ámbito público existe una dinámica compleja donde interactúan muchos intereses y actores que muchas veces olvidan el bien común. La situación política nicaragüense hace pensar que la tarea pendiente no es la calidad sino la gobernabilidad donde el ciudadano es sujeto de deberes y derechos; es decir, tiene derecho a disentir, reclamar y ser atendido con servicios públicos de calidad. Pero ocurre que cuando un ciudadano reclama se convierte en oposición, en enemigo del gobierno de turno, cuando probablemente

está ejerciendo su derecho ciudadano de solicitar más y mejores servicios. Por ello, no se puede desvincular la búsqueda de calidad en los servicios públicos del compromiso político de los detentadores del poder.

El compromiso político tiene que demostrarse en el establecimiento de estándares e indicadores de calidad. Por ello, es necesario crear un Premio Centroamericano a la Calidad en la Función Pública que retome las experiencias de otros Premios Nacionales a la Calidad y normas específicas para el sector público como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Portugal, España y del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, FUNDIBEQ.

El Gobierno de Nicaragua desde 1996, estableció el Premio Nacional a la Calidad que coordina el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC. Este premio se fundamenta en la Ley No. 219 de "Normalización Técnica y Calidad" que tiene entre sus objetivos: "Ordenar e integrar las actividades de los sectores público, privado, científico técnico y de los consumidores para la elaboración, adopción, adaptación y revisión de las normas técnicas, en procura de la mejora sostenida de la calidad de los productos y servicios ofrecidos en el país". Según datos oficiales del MIFIC, ha ganado este premio principalmente la empresa privada, esto evidencia que la calidad es una tarea pendiente en la

gestión pública nicaragüense. Se hace necesario retomar este precedente para avanzar efectivamente en una gestión pública de calidad.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

CLAD (2008), *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, CLAD.

Eduquemos, *Foro Educativo Nicaragüense (2004)*, Informe del Progreso Educativo. Managua, Nicaragua, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe-PREAL.

Gobierno de Nicaragua (2006), *Ley No. 582 General de Educación*, Publicada el 3 de agosto del 2006 en el Diario Oficial La Gaceta.

_____ (1996), *Ley No. 219 de Normalización Técnica y Calidad*, Publicada el 2 de julio de 1996 en el Diario Oficial La Gaceta No. 123.

Ministerio de Administraciones Públicas (2003), *Guía para la*

- implementación de Cartas de Servicios. Segunda edición, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica.
- Ministerio de Educación de Nicaragua (2006). Informe del MECD: Logros 2002-2006. Managua, Nicaragua.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC. "Ganadores del Premio a la Calidad" [En línea] <www.mific.gob.ni> [Consultado: 09-12-09].
- Miranda Rivas, Humberto Antonio. La Administración Pública en Nicaragua. (Libro en edición). Lea Editorial. Managua, Nicaragua.
- Mora, Roberto (2010). "Normal de Estelí cierra puertas a nuevos ingresos". La Prensa, 20 de enero, 2010 Managua, Nicaragua.
- Piedra, Ruth (2009). "Impulsan premio a la Gestión de la Calidad en la Función Pública" Diario Digital Costa Rica Hoy, 8 de julio del 2009, San José, CR.
- Rodríguez Garraza, Tomás (2006). La Guía de Calidad y Mejora en las Administraciones Públicas, Instituto Navarro de Administración Pública, Navarra, España.
- Urdiñola Diego y Laguna José (2008). Servicios Educativos en Nicaragua: Acceso y Calidad. Managua, Nicaragua, Banco Mundial. [En línea]<web.worldbank.org> [Consultado: 25-11-09].
- UNESCO (2005). "Análisis Curricular" Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo-SERCE. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC / UNESCO Santiago, Chile. [En línea]<www.oei.es> [Consultado: 22-10-09] ◇